

Les douze circonscriptions électorales « privilégiées » du Québec

Jean-Charles Bonenfant

Volume 6, numéro 12, 1962

Mélanges géographiques canadiens offerts à Raoul Blanchard

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/020378ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/020378ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Département de géographie de l'Université Laval

ISSN

0007-9766 (imprimé)

1708-8968 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Bonenfant, J.-C. (1962). Les douze circonscriptions électorales « privilégiées » du Québec. *Cahiers de géographie du Québec*, 6(12), 161–166.
<https://doi.org/10.7202/020378ar>

Résumé de l'article

Article 80 of the British North America Act expressly disallows any modification of the boundaries of twelve of the electoral districts of the province of Québec (all located in the Eastern Townships and along the north shore of the Ottawa River) without the majority consent of the deputies representing these districts. In 1867 the districts were predominantly English-speaking but most now contain a French-speaking majority. The author traces the history of application of Article 80 from 1867 to the present, and by citing numerous boundary changes that have occurred shows that the Article has been more honoured in the breach than the observance. The author concludes that the Article is obsolete and antidemocratic. He then outlines some of the procedural difficulties involved in a possible repeal of the Article.

LES DOUZE CIRCONSCRIPTIONS ÉLECTORALES « PRIVILÉGIÉES » DU QUÉBEC * 1

par

Jean-Charles BONENFANT

Département de Science politique, Université Laval, Québec.

ABSTRACT

Article 80 of the British North America Act expressly disallows any modification of the boundaries of twelve of the electoral districts of the province of Québec (all located in the Eastern Townships and along the north shore of the Ottawa River) without the majority consent of the deputies representing these districts. In 1867 the districts were predominantly English-speaking but most now contain a French-speaking majority. The author traces the history of application of Article 80 from 1867 to the present, and by citing numerous boundary changes that have occurred shows that the Article has been more honoured in the breach than the observance. The author concludes that the Article is obsolete and antidemocratic. He then outlines some of the procedural difficulties involved in a possible repeal of the Article.

En vertu du paragraphe 1 de l'article 92 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1867, la législature d'une province peut, par une loi ordinaire, modifier la constitution de cette province sauf en ce qui concerne la fonction de lieutenant-gouverneur. Par exception, l'article 80 décrète que, dans le Québec, « il ne sera pas permis de présenter (le texte anglais dit « it shall not be lawful ») au lieutenant-gouverneur pour qu'il le sanctionne un projet de loi ayant pour objet de modifier les bornes d'une des circonscriptions électorales (de Pontiac, Ottawa, Argenteuil, Huntingdon, Missisquoi, Brome, Shefford, Stanstead, Compton, Wolfe-et-Richmond, Mégantic et la ville de Sherbrooke), à moins que la deuxième et la troisième lecture de ce projet de loi n'aient été adoptées à l'Assemblée législative avec le concours de la majorité absolue des députés qui représentent ces circonscriptions électorales. » Et l'article ajoute que « la sanction ne sera pas donnée à ce projet de loi, à moins que l'Assemblée législative n'ait présenté au lieutenant-gouverneur une adresse déclarant qu'il a ainsi été adopté ».

Lorsqu'en 1866 fut préparée, au parlement du Canada-Uni, la constitution du Québec, le chef des Canadiens anglais protestants du Québec, Alexander T. Galt, ne voulut prendre aucune chance en face de la majorité canadienne-française et catholique de la future législature locale. Il exigea d'abord qu'aucune modification ne pût être apportée aux bornes d'une circonscription électorale quelconque sans l'approbation en deuxième et troisième lecture de la loi des trois quarts des députés, soit 49 sur 65, ce qui aurait exigé le consentement des députés

* Texte d'une communication présentée au congrès de l'ACFAS, Université de Montréal, le 2 novembre 1962.

¹ J'ai recueilli et analysé la documentation sur laquelle est basée cette étude avec Me François Drouin, président général des élections du Québec, mais ce dernier n'assume aucune responsabilité des jugements et des suggestions que je pourrai formuler.

anglais,² mais au cours du débat on remplaça cette disposition par celle que prévoit aujourd'hui l'article 80.³ Elle ne fut pas adoptée sans protestation. Le député Joseph Cauchon se scandalisa d'un système qui permettait à six députés d'empêcher l'adoption d'une loi et il prétendit que les Anglais laissaient croire qu'ils ne se fiaient pas à la majorité canadienne-française. Le chef des libéraux canadiens-français, Antoine-Aimé Dorion, attaqua lui aussi cette restriction au pouvoir législatif. John T. Galt la défendit, et elle fut adoptée.⁴ Elle est toujours dans nos statuts.

Je voudrais dire brièvement quelle a été l'histoire de l'application de la restriction de l'article 80, de 1867 à nos jours, montrer ensuite que cette restriction est désuète et antidémocratique, pour exposer finalement les difficultés de procédure que comporterait son abrogation.

De 1867 à nos jours, la législature s'est soumise onze fois aux exigences de l'article 80, la première fois en 1879 et la dernière en 1943,⁵ une même loi dans certains cas touchant à quelques circonscriptions privilégiées. En 1890, une modification importante fut apportée en détachant le comté de Wolfe du comté de Richmond. La loi adoptée selon toutes les exigences de l'article 80 spécifiait à l'article 4 que « les deux nouvelles divisions électorales créées par le présent acte, resteront soumises séparément, quant aux changements futurs de leurs limites, aux dispositions de la section 80, de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, 1867 ». ⁶ Par ailleurs, à cette occasion, on ne put diviser le comté d'Ottawa parce qu'il fut impossible d'obtenir le consentement de la majorité des représentants des douze comtés. « Nous ne pouvons pas aller contre la majorité des 12 comtés réservés, » déclara le premier ministre Mercier.⁷

Par ailleurs, il semble bien qu'à quatre reprises, la législature ait omis de suivre fidèlement les exigences de l'article 80. En 1930,⁸ on a déplacé la ligne frontière de la circonscription de Hull, l'ancienne circonscription d'Ottawa, rebaptisée en 1919 ⁹ pour donner naissance à la circonscription de Gatineau ; en 1933,¹⁰ on a détaché des lots de la circonscription de la Beauce pour les ajouter à celle de Mégantic ; en 1944,¹¹ on a créé à même le territoire de Témiscamingue la circonscription de Rouyn-Noranda et on a divisé la circonscription d'Abitibi contenant une partie du territoire de Pontiac en Abitibi-Est et Abitibi-Ouest ; enfin, en 1945,¹² on a détaché de la circonscription de Montcalm un canton pour l'annexer à la circonscription de Labelle. Dans aucun de ces cas, on n'a présenté

² *Journaux de l'Assemblée législative de la Province du Canada*, Session 1866, p. 141.

³ *Id.*, pp. 257-258.

⁴ *The Morning Chronicle*, Monday, August 6, 1866, p. 2.

⁵ *Journaux de l'Assemblée législative*, 1879, p. 265 ; 1882, p. 329 ; 1890, p. 406 ; 1894-95, p. 167 ; 1904, p. 392 ; 1912, 1^{re} session, pp. 322 et 323 ; 1912, 1^{re} session, p. 498 ; 1921, p. 142 ; 1922, pp. 309 et 327 ; 1939, p. 366 ; 1943, pp. 438-439.

⁶ 53, Vict. ch. 3.

⁷ *Débats de la Législature de la province de Québec*, publiés par H. Malenfant, Québec, 1890, 1^{re} session, p. 747.

⁸ 20, George V, ch. 15.

⁹ 9, George V, ch. 12.

¹⁰ 23, George V, ch. 8.

¹¹ 8, George VI, ch. 6.

¹² 9, George VI, ch. 12.

au lieutenant-gouverneur une adresse attestant qu'on avait obtenu pour la mesure la majorité spéciale requise par l'article 80, alors qu'on l'a fait dans des cas analogues. Par ailleurs, le vote n'ayant pas été donné, cette majorité on la possédait en réalité mais il reste que le lieutenant-gouverneur n'aurait pas dû sanctionner la loi. Le texte anglais, le seul officiel, dit : « The assent shall not be given to such a bill unless an address has been presented. » Je ne veux pas entrer dans des finesses d'interprétation, mais je crois qu'à notre époque, les tribunaux n'auraient pas l'outrecuidance de décider que cette irrégularité vicie les lois au point de les annuler.

Je veux donc regarder la situation telle qu'elle est aujourd'hui, en 1962, sans me préoccuper de la légalité des origines de cette situation. Si on contemple la superficie des circonscriptions électorales privilégiées, on s'aperçoit qu'elle est aujourd'hui distribuée en vingt-six circonscriptions électorales complètes ou partielles. Pontiac a engendré Pontiac, Témiscamingue, Rouyn-Noranda, Abitibi-Ouest et Abitibi-Est ; Ottawa a engendré Gatineau, Papineau, Labelle, Terrebonne et Hull ; Argenteuil s'est transformé en Argenteuil et Terrebonne ; Huntingdon, Missisquoi, Brome, Shefford et Stanstead n'ont guère changé depuis 1867 ; Sherbrooke a produit Sherbrooke, Stanstead, Shefford et Richmond ; Richmond est à peu près la même circonscription, sauf une petite partie qui est aujourd'hui dans Sherbrooke ; Compton a produit Compton et Frontenac et enfin, Wolfe et Mégantic sont à peu près les mêmes circonscriptions qu'au début.

La réserve de l'article 80 n'a plus sa raison d'être. Le Comité qui, en janvier 1962, a présenté au Premier ministre de la province de Québec une *Étude préliminaire à la révision de la carte électorale de la province de Québec*¹³ ne recommandait pas spécifiquement la disparition des comtés privilégiés, mais il a insisté sur la norme fondamentale de la révision : « L'égalité des circonscriptions électorales au point de vue de la population ».¹⁴ Plus loin dans l'étude préliminaire, on lit : « En régime démocratique, l'égalité des circonscriptions est un principe reconnu. C'est le corollaire évident du principe « Un homme, un vote », principe qui implique que tous les votes doivent avoir effectivement le même poids. Aussi longtemps que ce principe ne sera pas appliqué rigoureusement, il restera toujours des classes plus ou moins privilégiées d'électeurs. Le comité, par conséquent, estime que l'application de la norme démographique est primordiale dans un régime démocratique où tous les citoyens sont égaux. »¹⁵

Il est évident que pour que soient vraiment appliqués ces principes, les comtés privilégiés doivent disparaître. Par ailleurs, le territoire de ces circonscriptions n'est plus habité en majorité aujourd'hui par une population anglo-saxonne et protestante. Mais comment peut-on modifier l'article 80 ? Il est logique que pour faire disparaître la protection de l'article 80, on exige que soit suivie une dernière fois la procédure de cet article, les représentants du territoire des circonscriptions privilégiées se départissant de leur privilège. Mais comment

¹³ *Étude préliminaire à la révision de la carte électorale de la province de Québec*. Rapport du comité à Son Excellence le lieutenant-gouverneur en conseil. Québec, le 15 janvier 1962.

¹⁴ *Id.*, p. 16.

¹⁵ *Id.*, p. 16.

vont-ils s'exprimer ? Le premier à soupçonner le problème fut M^e L.-P. Geoffrion dans une note du Règlement annoté de l'Assemblée législative, édition 1915.¹⁶ Après avoir remarqué que, depuis 1867, les comtés privilégiés avaient perdu leur allure primitive, M^e Geoffrion écrivait : « il semble qu'on ne doive pas, dans l'application de l'article 80 de l'A.A.B.N., tenir compte du vote du député de Frontenac : Frontenac est formé surtout d'une partie de l'ancien district de Beauce, et ce serait diminuer la garantie décrétée par l'A.A.B.N. que de permettre au député de Frontenac de contrecarrer l'opinion des représentants des districts mentionnés dans cet acte. Quant aux députés de Richmond, de Wolfe, de Pontiac, de Témiscaming, d'Ottawa et de Labelle, ils représentent tous également une partie de districts mentionnés dans l'article 80 de l'A.A.B.N., et l'on doit en conséquence tenir compte du vote de chacun de ces six députés. Mais comment procéder au calcul de la majorité requise ? Les deux députés qui représentent, par exemple, l'ancien district de Pontiac auront-ils une ou deux voix ? Leur accorder une seule voix, ce serait décider que l'un d'eux ne pourra voter lorsque l'autre ne partagera pas son opinion. Leur accorder deux voix, ce serait reconnaître à ce district un droit que l'A.A.B.N. ne lui confère pas. Il semble que le seul moyen d'égaliser les choses serait, par application du principe mathématique : qu'on ne change aucunement un rapport en multipliant les deux nombres de ce rapport par le même chiffre, de donner, dans le calcul des votes, deux voix à chacun des anciens districts mentionnés à l'article 80 de l'A.A.B.N., et de porter à quatorze le chiffre de la majorité requise. De cette façon, chacun des six députés de Labelle, Ottawa, Pontiac, Richmond, Témiscaming et Wolfe aurait une voix, chacun des neuf députés d'Argenteuil, Brome, Compton, Huntingdon, Mégantic, Missisquoi, Shefford, Sherbrooke et Stanstead auraient deux voix, et les choses ne seraient aucunement modifiées, puisque 24 est à 14 comme 12 est à 7. »¹⁷ Dans la nouvelle rédaction du Règlement qu'il fit en 1941, M^e Geoffrion revint sur le sujet. La note mérite d'être citée en entier : « L'article 80 de la Constitution de 1867 dispose qu'un bill portant modification des districts électoraux d'Argenteuil, de Brome, de Compton, de Huntingdon, de Mégantic, de Missisquoi, d'Ottawa, de Pontiac, de Shefford, de Sherbrooke, de Stanstead ou de Wolfe-Richmond ne peut être voté en deuxième lecture sans le concours de la majorité absolue des députés de ces districts électoraux. Cette règle ne peut être suspendue et l'assemblée n'y peut déroger puisqu'elle est établie par une loi. Mais depuis 1867, trois de ces douze districts ont d'abord été divisés en deux : avec Wolfe-Richmond, on a formé Richmond et Wolfe ; avec Pontiac, on a formé Pontiac et Témiscaming ; avec Ottawa, on a formé Labelle et Ottawa. Puis, avec Témiscaming, on a formé Témiscamingue et Abitibi ; puis, avec le nouvel Ottawa, on a formé Hull et Gatineau et avec Labelle, on a formé Labelle et Papineau. De plus, on a réuni une partie assez considérable de Compton à une partie plus considérable de Beauce pour en former un district nouveau, Frontenac ; mais ce serait diminuer la garantie décrétée par la Constitution que de permettre au député de Frontenac de contrecarrer l'opinion des représentants des districts mentionnés dans la

¹⁶ Règlement annoté de l'Assemblée législative, édition 1915, p. 50.

¹⁷ Règlement de l'Assemblée législative, édition 1915, p. 50.

Constitution. De toute façon, comment procéder au calcul de la majorité absolue des douze anciens districts, dont un, Wolfe-Richmond, est maintenant représenté par deux députés, dont un, Pontiac, est maintenant représenté par trois députés et dont un, Ottawa, est maintenant représenté par quatre députés ? Il ne semble pas que la Constitution permette d'accorder plus d'une voix à chacun des anciens districts. Il faudra donc n'accorder qu'une voix aux députés de Richmond et de Wolfe, qu'une voix aux députés de Pontiac, de Témiscamingue et d'Abitibi, et qu'une voix aux députés de Hull, Gatineau, de Labelle et de Papi-neau. La majorité des voix données par un groupe de districts exprimera la voix que ce groupe a le droit de donner sur la motion de deuxième lecture ; au cas d'égalité des voix données par un groupe, ce groupe sera censé s'être abstenu de voter sur la motion de deuxième lecture. »¹⁸

La Législature a, en fait, reconnu aux députés de nouvelles circonscriptions établies dans le territoire privilégié le droit d'être consultés. En effet, le 16 juin 1943, lors de l'adoption en troisième lecture d'un bill intitulé « Loi relative à la division territoriale, » on mentionne spécifiquement que le député de Frontenac (circonscription électorale formée d'une partie de Compton), le député de Gatineau (circonscription électorale formée d'une partie d'Ottawa) ainsi que le député de Témiscamingue (circonscription électorale formée d'une partie de Pontiac) ont donné leur assentiment.¹⁹ Il n'y a donc aucun doute que tous les députés représentant aujourd'hui une circonscription électorale comprise en tout ou en partie dans l'ancien territoire couvert par les douze comtés primitifs doivent être consultés lors de l'adoption d'un bill modifiant les frontières d'une partie de ce territoire. Toutefois, le député d'une nouvelle circonscription qui ne contient que le quart, le cinquième ou le sixième d'un comté de 1867 doit-il être consulté à droit égal avec les députés de Brome et de Huntingdon dont les circonscriptions électorales représentent aujourd'hui le même territoire que celui qui était compris dans les circonscriptions portant les mêmes noms en 1867 ? Et alors, comment établir la procédure à suivre pour permettre à chaque député concerné de donner son opinion dans la proportion de ses droits ? C'est là que dans une situation contestée surgiraient vraiment les difficultés.

On peut évidemment imaginer tout un système de points qui permettrait de rester fidèle à l'esprit sinon à la lettre de l'article 80. En donnant au vote de chaque député ou au groupe de députés représentant aujourd'hui le territoire de chaque circonscription de 1867 la valeur de vingt (20) points, on pourrait établir pour chaque député une proportion équitable dont voici un exemple. Si le vote du député de Brome avait la valeur de vingt points, la même valeur de vingt points devrait être partagée entre les députés de Pontiac, Témiscamingue, Rouyn-Noranda, Abitibi-Est et Abitibi-Ouest, selon la proportion de superficie comprise dans les circonscriptions électorales de ces cinq députés et provenant du territoire de l'ancienne circonscription de Pontiac.

Un autre système consisterait à consulter progressivement les députés représentant les portions de territoire de la circonscription primitive. Les dépu-

¹⁸ *Règlement de l'Assemblée législative*, édition 1941, pp. 51-52.

¹⁹ *Journaux de l'Assemblée législative*, 1943, p. 438.

tés de Labelle et de Papineau seraient appelés à donner leur opinion au nom du comté de Labelle. S'ils étaient du même avis, cela donnerait un seul vote : s'ils ne l'étaient pas, il faudrait considérer le représentant fictif de la circonscription de Labelle comme s'étant abstenu de voter. On procéderait de la même façon avec les députés de Gatineau et de Hull et on pourrait ainsi obtenir l'opinion du comté d'Ottawa primitif.

Un troisième système qui paraît simple mais injuste consisterait à consulter également tous les députés représentant les circonscriptions électorales du territoire des douze comtés privilégiés.

Reste un quatrième système qui repose sur l'interprétation littérale du texte de l'article 80 et qui, par ailleurs, ne semble pas en violer l'esprit. En suivant ce système, on ne tiendrait compte que des treize comtés expressément nommés dans l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, Wolfe et Richmond comptant maintenant pour deux comtés parce que la loi l'a voulu expressément, et Hull représentant Ottawa. D'après ce système, qui est basé sur une interprétation restrictive du texte, le privilège resterait attaché à la circonscription primitive. Si on avait voulu que le privilège suivit une partie détachée de la circonscription primitive, il aurait fallu le dire.

Je souhaite que nos parlementaires s'accordent facilement pour qu'il soit possible de faire disparaître des privilèges désuets sans avoir recours à des points ou à une généalogie trop ingénieuse. Certes, la démocratie comme le théâtre vit de conventions, mais ces conventions il faut les réduire le plus possible et c'est ce que nous avons l'occasion de faire en supprimant de bon gré le privilège indû aujourd'hui des anciennes circonscriptions anglaises. S'il faut vraiment protéger une minorité dans un système bicaméral comme le nôtre, c'est au niveau d'un Conseil législatif réformé qu'il faudrait le faire.