

**The Attorney General for
Saskatchewan** *Appellant*

v.

Roger Carter, Q.C. *Respondent*

and

**The Attorney General of Canada, the
Attorney General of Quebec, the Attorney
General of British Columbia, the Attorney
General of Prince Edward Island, the
Attorney General for Alberta, the Attorney
General of Newfoundland, the Minister of
Justice of the Northwest Territories, the
Minister of Justice of the Yukon, John F.
Conway, British Columbia Civil Liberties
Association, Douglas Billingsley, Wilson
McBryan, Leonard Jason, Daniel Wilde,
Alberta Association of Municipal Districts &
Counties, City of Edmonton, City of Grande
Prairie, Equal Justice for All** *Intervenors*

INDEXED AS: REFERENCE RE PROV. ELECTORAL
BOUNDARIES (SASK.)

File No.: 22345.

1991: April 29, 30; 1991: June 6.

Present: Lamer C.J. and La Forest, L'Heureux-Dubé,
Sopinka, Gonthier, Cory, McLachlin, Stevenson and
Iacobucci JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR
SASKATCHEWAN

*Constitutional law — Charter of Rights — Right to
vote — Electoral boundaries — Variances in size of
voter populations among constituencies — Whether
Charter right to vote infringed — Canadian Charter of
Rights and Freedoms, ss. 1, 3 — Electoral Boundaries
Commission Act, S.S. 1986-87-88, c. E-6.1, ss. 14, 20.*

The Saskatchewan Court of Appeal, on a reference dealing with the provincial electoral distribution, found that proposed changes to the electoral boundaries

**Le procureur général de la
Saskatchewan** *Appelant*

a. c.

Roger Carter, c.r. *Intimé*

et

b.

**Le procureur général du Canada, le
procureur général du Québec, le procureur
général de la Colombie-Britannique, le
procureur général de l'Île-du-Prince-
Édouard, le procureur général de l'Alberta,
le procureur général de Terre-Neuve, le
ministre de la Justice des Territoires du
Nord-Ouest, le ministre de la Justice du
Yukon, John F. Conway, British Columbia
Civil Liberties Association, Douglas
Billingsley, Wilson McBryan, Leonard
Jason, Daniel Wilde, Alberta Association of
Municipal Districts & Counties, ville
d'Edmonton, ville de Grande Prairie, Equal
Justice for All** *Intervenants*

f. RÉPERTORIÉ: RENVOI: CIRC. ÉLECTORALES PROVINCIALES
(SASK.).

Nº du greffe: 22345.

1991: 29, 30 avril; 1991: 6 juin.

g.

Présents: Le juge en chef Lamer et les juges La Forest,
L'Heureux-Dubé, Sopinka, Gonthier, Cory, McLachlin,
Stevenson et Iacobucci.

h. EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DE LA
SASKATCHEWAN

i. *Droit constitutionnel — Charte des droits — Droit de
vote — Délimitation de circonscriptions électorales —
Différences dans le nombre d'électeurs dans des cir-
conscriptions électorales — Y a-t-il atteinte au droit de
vote garanti par la Charte? — Charte canadienne des
droits et libertés, art. 1, 3 — Electoral Boundaries Com-
mission Act, S.S. 1986-87-88, ch. E-6.1, art. 14, 20.*

j. Sur renvoi concernant la répartition de l'électorat de la province, la Cour d'appel de la Saskatchewan a conclu que les modifications proposées à la délimitation des

infringed s. 3 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. The *Electoral Boundaries Commission Act* imposed a strict quota of urban and rural ridings and required that urban ridings coincide with existing municipal boundaries. The resulting distribution map, unlike the one it replaced, revealed a number of ridings with variations in excess of 15 percent from the provincial quotient and indicated a problem of under-representation in urban areas.

Two questions were stated for the court's opinion. The first queried whether the variance in the size of voter populations among those constituencies infringed *Charter* rights guaranteed by the *Charter* and if so, in what particulars. It also queried whether any such denial of rights was justified by s. 1 of the *Charter*. The second queried whether the distribution of those constituencies among urban, rural and northern areas infringed *Charter* rights and if so, in what particulars were these rights infringed and in what particulars were they justified. This question too queried whether any such denial of rights was justified by s. 1 of the *Charter*.

Held (Lamer C.J. and L'Heureux-Dubé and Cory JJ. dissenting): The appeal should be allowed.

Per La Forest, Gonthier, McLachlin, Stevenson and Iacobucci JJ.: At issue here was whether the variances and distribution reflected in the constituencies themselves violated the *Charter* guarantee of the right to vote. The validity of *The Representation Act, 1989*, in so far as it defined the constituencies, was indirectly called into question.

The definition of provincial voting constituencies is subject to the *Charter* and is not a matter of constitutional convention relating to the provincial constitution which is impervious to judicial review. Although legislative jurisdiction to amend the provincial constitution cannot be removed from the province without a constitutional amendment and is in this sense above *Charter* scrutiny, the provincial exercise of its legislative authority is subject to the *Charter*. The province is empowered by convention to establish its electoral boundaries but that convention is subject to s. 3 of the *Charter*.

The content of the *Charter* right to vote is to be determined in a broad and purposive way, having regard to historical and social context. The broader philosophy

circonscriptions électorales portaient atteinte à l'art. 3 de la *Charte canadienne des droits et libertés*. *The Electoral Boundaries Commission Act* imposait un quota strict pour les circonscriptions urbaines et rurales et exigeait que la délimitation des circonscriptions urbaines coïncide avec celle des municipalités existantes. La carte électorale qui en a résulté, à la différence de celle qu'elle remplaçait, comportait un certain nombre de circonscriptions électorales dont le quotient s'écartait de plus de 15 pour 100 du quotient provincial et révélait un problème de sous-représentation dans les zones urbaines.

La cour a été saisie de deux questions. On lui a demandé, en premier lieu, si les différences entre le nombre d'électeurs dans ces circonscriptions électORALES constituaient une atteinte aux droits garantis par la *Charte* et, dans l'affirmative, de quelle manière. On lui a aussi demandé si la négation de ces droits était justifiée par l'article premier de la *Charte*. On lui a demandé, en deuxième lieu, si la répartition des circonscriptions entre zones urbaines, rurales et du Nord violait des droits garantis par la *Charte* et, dans l'affirmative, en quoi ces droits étaient violés et en quoi cela était justifié. Cette question comportait aussi celle de savoir si cette négation de droits était justifiée par l'article premier de la *Charte*.

Arrêt (le juge en chef Lamer et les juges L'Heureux-Dubé et Cory sont dissidents): Le pourvoi est accueilli.

Les juges La Forest, Gonthier, McLachlin, Stevenson et Iacobucci: Il s'agissait, en l'espèce, de déterminer si les écarts dans la répartition des électeurs entre les circonscriptions elles-mêmes violaient le droit de vote garanti par la *Charte*. La validité de *The Representation Act, 1989*, dans la mesure où elle définit les circonscriptions, était indirectement mise en doute.

La définition des circonscriptions électORALES provinciales est assujettie à la *Charte* et ne relève pas d'une convention constitutionnelle relative à la constitution d'une province qui échapperait au contrôle judiciaire. Bien que la compétence législative de modifier la constitution d'une province ne puisse être retirée à la province sans modification de la Constitution et, en ce sens, échappe à un examen fondé sur la *Charte*, l'exercice par la province de son pouvoir législatif est assujetti à la *Charte*. La province est habilitée, par convention, à délimiter ses circonscriptions électORALES, mais cette convention est assujettie à l'art. 3 de la *Charte*.

Il faut donner au droit de vote garanti par la *Charte* un sens large, fondé sur l'objet visé, qui tienne compte du contexte historique et social. Il faut rechercher la phi-

underlying the historical development of the right to vote must be sought and practical considerations, such as social and physical geography, must be borne in mind. The Court, most importantly, must be guided by the ideal of a "free and democratic society" upon which the *Charter* is founded.

The purpose of the right to vote enshrined in s. 3 of the *Charter* is not equality of voting power *per se* but the right to "effective representation". The right to vote therefore comprises many factors, of which equity is but one. The section does not guarantee equality of voting power.

Relative parity of voting power is a prime condition of effective representation. Deviations from absolute voter parity, however, may be justified on the grounds of practical impossibility or the provision of more effective representation. Factors like geography, community history, community interests and minority representation may need to be taken into account to ensure that our legislative assemblies effectively represent the diversity of our social mosaic. Beyond this, dilution of one citizen's vote as compared with another's should not be countenanced.

The history or philosophy of Canadian democracy does not suggest that the framers of the *Charter* in enacting s. 3 had the attainment of voter parity as their ultimate goal. Their goal, rather, was to recognize the right long affirmed in this country to effective representation in a system which gives due weight to voter equity but admits other considerations where necessary. Effective representation and good government in this country compel that factors other than voter parity, such as geography and community interests, be taken into account in setting electoral boundaries. Departures from the Canadian ideal of effective representation, where they exist, will be found to violate s. 3 of the *Charter*.

The actual allocation of seats between urban and rural areas closely followed the population distribution between those areas and effectively increased the number of urban seats to reflect population increases in urban areas. In general the variations between boundaries in the southern part of the province appeared to be justifiable on the basis of factors such as geography, community interests and population growth patterns. The northern boundaries were appropriate, given the sparse population and the difficulty of communication

losophie générale qui sous-tend l'évolution historique du droit de vote tout en gardant à l'esprit certaines considérations pratiques, comme la géographie sociale et physique. Qui plus est, notre Cour doit être guidée par l'idéal de la «société libre et démocratique» qui fonde la *Charte*.

Le droit de vote garanti à l'art. 3 de la *Charte* n'a pas pour objet l'égalité du pouvoir électoral comme telle, mais le droit à une «représentation effective». Par conséquent, le droit de vote comporte de nombreux éléments, dont l'un est l'équité. L'article 3 ne garantit pas l'égalité du pouvoir électoral.

La parité relative du pouvoir des électeurs est une condition primordiale de la représentation effective. Les dérogations à la parité électorale absolue peuvent toutefois se justifier pour des raisons d'impossibilité matérielle ou d'amélioration de la représentation réelle. Des facteurs comme la géographie, l'histoire et les intérêts de la collectivité et la représentation des groupes minoritaires peuvent devoir être pris en considération afin de garantir que nos assemblées législatives représentent réellement la diversité de notre mosaïque sociale. À part cela, l'affaiblissement du suffrage d'un citoyen par rapport à celui d'un autre ne saurait être toléré.

L'histoire ou la philosophie de la démocratie canadienne n'indique pas que, pour les rédacteurs de la *Charte*, le but ultime de l'adoption de l'art. 3 était la parité électorale. Leur but était plutôt de reconnaître le droit affirmé depuis longtemps au Canada à une représentation effective dans un système qui donne à la parité électorale le poids qu'elle mérite, mais qui admet au besoin d'autres considérations. Les principes de représentation effective et de bon gouvernement obligent à tenir compte d'autres facteurs que la parité électorale, tels la géographie et les intérêts de la collectivité, dans la délimitation des circonscriptions électorales. Les dérogations éventuelles à l'idéal canadien de la représentation effective doivent être jugées contraires à l'art. 3 de la *Charte*.

La répartition réelle des sièges entre les zones urbaines et rurales suivait de près la répartition démographique de ces zones et augmentait en fait le nombre de sièges urbains de façon à refléter l'augmentation de la population des régions urbaines. En règle générale, il semble que les différences entre les circonscriptions de la partie sud de la province puissent se justifier par des facteurs comme la géographie, la communauté d'intérêts et l'évolution démographique. La délimitation des circonscriptions du Nord est adéquate, étant donné la faible

in the area. A violation of s. 3 of the *Charter* was not established.

Per Sopinka J.: The reasons of McLachlin J. were substantially agreed with, although the interpretation of s. 3 of the *Charter* was differently approached.

The framers of the *Charter* did not intend to create a new right and accordingly the primary inquiry was to determine on what principles the right to vote was based. Historically, the drawing of electoral boundaries has been governed by the attempt to achieve voter equality with liberal allowances for deviations based on the kinds of considerations enumerated in s. 20 of *The Electoral Boundaries Commission Act*. Deviations were avoided which deprived voters of fair and effective representation. Under the *Charter*, deviations are subjected to judicial scrutiny and must not be such as to deprive voters of fair and effective representation.

The *Charter* guarantee in s. 3 does not extend to the process. The legislature was not required to establish an electoral commission or to ensure that a commission, when established, was able to fulfill its mandate freely without guidelines imposed by the legislature.

The constitutional validity of the factors in s. 20 or s. 14 was not at issue but rather the effect that their application produced. The extent of deviation from strict voter equality and the reasons for those deviations were not such as to deny fair and effective representation.

Per Lamer C.J. and L'Heureux-Dubé et Cory JJ. (dissenting): In Canada, each citizen as a minimum must have the right to vote, to cast that vote in private and to have that vote honestly counted and recorded. Equally important, each vote must be relatively equal to every other vote; there cannot be wide variations in population size among the 64 southern constituencies. Deviations from equality will be permitted where they can be justified as contributing to the better government of the people as a whole, giving due weight to regional issues involving demographics and geography.

The restrictions placed on the Electoral Boundaries Commission by *The Electoral Boundaries Commission Act* were unknown to previous commissions.

The electoral map at issue which resulted from the impugned legislation must be considered even if the

densité de la population et les problèmes de communication dans cette région. On n'a pas établi qu'il y a eu violation de l'art. 3 de la *Charte*.

Le juge Sopinka: Le juge souscrit pour l'essentiel aux motifs du juge McLachlin, mais il aborde différemment l'interprétation de l'art. 3 de la *Charte*.

Les rédacteurs de la *Charte* n'ont pas voulu créer un nouveau droit et il faut donc se demander avant tout quelles principes sous-tendent le droit de vote. Historiquement, la délimitation des circonscriptions électorales visait à réaliser l'égalité des électeurs tout en acceptant librement des écarts fondés sur le genre de considérations qui sont énumérées à l'art. 20 de *The Electoral Boundaries Commission Act*. On évitait les différences qui privaient les électeurs d'une représentation équitable et effective. Sous le régime de la *Charte*, les différences sont assujetties à l'examen judiciaire et ne doivent pas priver les électeurs d'une représentation équitable et effective.

La garantie donnée par l'art. 3 de la *Charte* ne s'applique pas au processus. Le législateur n'était pas obligé de créer une commission électorale ni de s'assurer qu'une commission ainsi établie serait en mesure de s'acquitter librement de son mandat sans qu'aucune directive ne lui soit imposée par le législateur.

Ce qui est contesté est non pas la constitutionnalité des art. 20 ou 14, mais plutôt l'effet de leur application. L'ampleur et les motifs des écarts par rapport à la stricte égalité des électeurs ne sont pas de nature à priver les électeurs d'une représentation équitable et effective.

Le juge en chef Lamer et les juges L'Heureux-Dubé et Cory (dissidents): Au Canada, chaque citoyen doit avoir au moins le droit de vote, le droit au secret du scrutin et le droit au dénombrement et à l'inscription honnêtes de son vote. Il est tout aussi important que son suffrage soit relativement égal à tous les autres suffrages; il ne peut y avoir de différences de population importantes entre les 64 circonscriptions du Sud. Les dérogations à l'égalité sont permises quand elles peuvent être justifiées comme contribuant à un meilleur gouvernement du peuple dans son ensemble, en donnant aux questions régionales d'ordre démographique et géographique le poids qu'elles méritent.

Les restrictions imposées à la Commission de délimitation des circonscriptions électorales par *The Electoral Boundaries Commission Act* ne l'avaient pas été aux commissions antérieures.

La carte électorale en cause qui résulte de la loi contestée doit être examinée même si les violations repro-

Charter infringements involved might be thought to be relatively minor. This is because the right to vote is fundamentally important to a democracy and to its citizens.

The problems with the impugned distribution were almost entirely a function of the two conditions placed on the Commission by the Act and were unacceptable and, given the eminently fair riding map of the previous distribution, quite unnecessary. The first imposed a strict quota of urban and rural ridings and the second required that the boundaries of the urban ridings coincide with the existing municipal boundaries effectively "quarantining" them from the others.

The fundamental importance of the right to vote demands a reasonably strict surveillance of legislative provisions pertaining to elections. Scrutiny under s. 3 attaches not only to the actual distribution in question but also to the underlying process from which the electoral map was derived. While the actual distribution map may appear to have achieved a result that is not too unreasonable, the effect of the statutory conditions interfered with the rights of urban voters. Once an independent boundaries commission is established, it is incumbent on the legislature to ensure that the Commission was able to fulfill its mandate freely and without unnecessary interference. The right to vote is so fundamental that this interference is sufficient to constitute a breach of s. 3 of the *Charter*.

The creation of the two northern ridings met all the requisite conditions of the *Oakes* test and was justified under s. 1 of the *Charter*. Geography and demography demonstrated a pressing and substantial need and the creation of these constituencies was rationally connected to the concept that they have effective representation.

The southern ridings were in a different position legally and geographically. While the differing representational concerns of urban and rural areas may properly be considered in drawing constituency boundaries, the voter population of each constituency should be approximately equal and the type of mandatory conditions imposed here are therefore precluded. Given the initial premise of equality, the Commission should be free to consider such factors as geography, demography and communities of interest in drawing constituency boundaries and allocating ridings between rural and urban areas. No explanation was given why the balancing of relevant factors could not be left to the Commis-

ées de la *Charte* pouvaient être jugées relativement mineures. La raison en est que le droit de vote est fondamentalement important pour une démocratie et ses citoyens.

^a Les problèmes causés par la répartition contestée tenaient presque entièrement aux deux conditions imposées à la Commission par la Loi, ils étaient inacceptables et, compte tenu de la carte électorale parfaitement équitable de la répartition antérieure, ils étaient totalement inutiles. La première condition imposait un quota strict pour les circonscriptions urbaines et rurales et la seconde exigeait que la délimitation des circonscriptions urbaines coïncide avec celle des municipalités existantes, les mettant ainsi «en quarantaine» par rapport aux autres.

^b L'importance fondamentale du droit de vote exige une surveillance assez stricte des dispositions législatives concernant les élections. L'examen fondé sur l'art. 3 vise non seulement la répartition réelle en cause, mais aussi le processus qui a abouti à la carte électorale. Si la carte de répartition réelle peut sembler avoir donné un résultat qui n'est pas trop déraisonnable, les conditions imposées par la Loi ont eu pour effet de porter atteinte aux droits des électeurs urbains. Une fois établie une commission indépendante de délimitation des circonscriptions électorales, il incombe au législateur de veiller à ce que la Commission puisse remplir son mandat librement et sans ingérence inutile. Le droit de vote est tellement fondamental que cette ingérence suffit pour constituer une violation de l'art. 3 de la *Charte*.

^c La création des deux circonscriptions du Nord satisfaisait à toutes les conditions requises par le critère de l'arrêt *Oakes* et se justifiait en vertu de l'article premier de la *Charte*. Les facteurs géographiques et démographiques révèlent l'existence d'un besoin urgent et réel et la création de ces circonscriptions avait un lien rationnel avec la notion de représentation effective.

^d Les circonscriptions du Sud sont dans une situation juridique et géographique différente. Pour délimiter les circonscriptions, on peut tenir compte à bon droit des préoccupations différentes des régions urbaines et rurales en matière de représentation, mais la population électorale de chaque circonscription devrait être approximativement égale et le genre de conditions obligatoires imposées en l'espèce doivent donc être exclues. Étant donné la prémissse initiale d'égalité, la Commission devrait être libre de prendre en considération des facteurs comme les conditions géographiques et démographiques et la communauté d'intérêts dans la délimitation des circonscriptions et la répartition des sièges entre

sion and instead had to be mandated by the legislature. The less equitable distribution that resulted because of these legislatively mandated conditions was, absent a reasonable explanation, suspect. There was no basis for concluding that the legislature's objective in imposing these conditions was pressing and substantial. Even assuming a pressing and substantial need, the legislation did not affect the rights of urban voters as little as possible. Earlier and more equitable distributions indicated that the rights of urban voters could be interfered with to a lesser extent.

les zones urbaines et les zones rurales. On n'a pas expliqué pourquoi l'évaluation des facteurs pertinents ne pouvait être confiée à la Commission, mais avait plutôt été imposée par le législateur. En l'absence d'explication raisonnable, la répartition moins équitable qui a résulté des conditions prescrites par le législateur était suspecte. Rien ne permettait de conclure que l'objectif poursuivi par le législateur en imposant ces conditions était urgent et réel. Même en supposant qu'il existait un besoin urgent et réel, la Loi n'a pas porté le moins possible atteinte aux droits des électeurs urbains. Les répartitions antérieures plus équitables démontraient qu'il était possible de moins porter atteinte aux droits des électeurs urbains.

Cases Cited

By McLachlin J.

Referred to: *Dixon v. B.C. (A.G.)* (1986), 7 B.C.L.R. (2d) 174; *R. v. Big M Drug Mart Ltd.*, [1985] 1 S.C.R. 295; *Hunter v. Southam Inc.*, [1984] 2 S.C.R. 145; *Re B.C. Motor Vehicle Act*, [1985] 2 S.C.R. 486; *Edwards v. Attorney-General for Canada*, [1930] A.C. 124; *Law Society of Upper Canada v. Skapinker*, [1984] 1 S.C.R. 357; *R. v. Edwards Books and Art Ltd.*, [1986] 2 S.C.R. 713; *McGowan v. Maryland*, 366 U.S. 420 (1961); *R. v. Schwartz*, [1988] 2 S.C.R. 443; *United States of America v. Cotroni*, [1989] 1 S.C.R. 1469; *R. v. Oakes*, [1986] 1 S.C.R. 103; *Dixon v. B.C. (A.G.)*, [1989] 4 W.W.R. 393; *Baker v. Carr*, 369 U.S. 186 (1962); *Karcher v. Daggett*, 462 U.S. 725 (1983); *Kirkpatrick v. Preister*, 394 U.S. 526 (1969); *Attorney-General (Aus.)*; *Ex rel. McKinlay v. Commonwealth* (1975), 135 C.L.R. 1; *Reference Re Public Service Employee Relations Act (Alta.)*, [1987] 1 S.C.R. 313; *Canada v. Schmidt*, [1987] 1 S.C.R. 500; *Canada (Auditor General) v. Canada (Minister of Energy, Mines and Resources)*, [1989] 2 S.C.R. 49.

Statutes and Regulations Cited

Act to re-adjust the Representation in the House of Commons, S.C. 1872, c. 13.
Canadian Charter of Rights and Freedoms, ss. 1, 3.
Constituency Boundaries Commission Act, 1972, S.S. 1972, c. 18, s. 16(1).
Electoral Boundaries Commission Act, S.S. 1986-87-88, c. E-6.1, ss. 14, 20.
Electoral Boundaries Commission Act, 1991, S.S. 1991, c. E-6.11, ss. 9(2), 11(1), (2).
Representation Act, 1981, S.S. 1980-81, c. R-20.1.
Representation Act, 1989, S.S. 1989-90, c. R-20.2.

Jurisprudence

Citée par le juge McLachlin

Arrêts mentionnés: *Dixon v. B.C. (A.G.)* (1986), 7 B.C.L.R. (2d) 174; *R. c. Big M Drug Mart Ltd.*, [1985] 1 R.C.S. 295; *Hunter c. Southam Inc.*, [1984] 2 R.C.S. 145; *Renvoi: Motor Vehicle Act de la C.-B.*, [1985] 2 R.C.S. 486; *Edwards v. Attorney-General for Canada*, [1930] A.C. 124; *Law Society of Upper Canada c. Skapinker*, [1984] 1 R.C.S. 357; *R. c. Edwards Books and Art Ltd.*, [1986] 2 R.C.S. 713; *McGowan v. Maryland*, 366 U.S. 420 (1961); *R. c. Schwartz*, [1988] 2 R.C.S. 443; *États-Unis d'Amérique c. Cotroni*, [1989] 1 R.C.S. 1469; *R. c. Oakes*, [1986] 1 R.C.S. 103; *Dixon v. B.C. (A.G.)*, [1989] 4 W.W.R. 393; *Baker v. Carr*, 369 U.S. 186 (1962); *Karcher v. Daggett*, 462 U.S. 725 (1983); *Kirkpatrick v. Preister*, 394 U.S. 526 (1969); *Attorney-General (Aus.)*; *Ex rel. McKinlay v. Commonwealth* (1975), 135 C.L.R. 1; *Renvoi relatif à la Public Service Employee Relations Act (Alb.)*, [1987] 1 R.C.S. 313; *Canada c. Schmidt*, [1987] 1 R.C.S. 500; *Canada (Vérificateur général) c. Canada (Ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources)*, [1989] 2 R.C.S. 49.

Lois et règlements cités

Acte pour répartir de nouveau la représentation dans la Chambre des Communes, S.C. 1872, ch. 13.
Charte canadienne des droits et libertés, art. 1, 3.
Constituency Boundaries Commission Act, 1972, S.S. 1972, ch. 18, art. 16(1).
Electoral Boundaries Commission Act, S.S. 1986-87-88, ch. E-6.1, art. 14, 20.
Electoral Boundaries Commission Act, 1991, S.S. 1991, ch. E-6.11, art. 9(2), 11(1), (2).
Representation Act, 1981, S.S. 1980-81, ch. R-20.1.
Representation Act, 1989, S.S. 1989-90, ch. R-20.2.

Authors Cited

Canada. *House of Commons Debates*, vol. III, 4th Sess., June 1, 1872. Ottawa: Robertson, Roger & Co., 1872.

Doctrine citée

Canada. *Débats de la Chambre des communes*, vol. III, 4^e Sess., 1^{er} juin 1872. Ottawa: Robertson, Roger & Co., 1872.

^a APPEAL from a judgment of the Saskatchewan Court of Appeal (1991), 90 Sask. R. 174, 78 D.L.R. (4th) 449, [1991] 3 W.W.R. 593, on a reference by the Lieutenant Governor in Council. Appeal allowed, Lamer C.J. and L'Heureux-Dubé and Cory JJ. dissenting.

^c *Robert G. Richards* and *Thomson Irvine*, for the appellant.

Roger Carter, Q.C., for the respondent.

^d *Ivan G. Whitehall, Q.C.*, and *Susan D. Clarke*, for the intervener the Attorney General of Canada.

Louis Rochette and *Marise Visocchi*, for the intervener the Attorney General of Quebec.

^e *E. Robert A. Edwards, Q.C.*, and *Frank A. V. Falzon*, for the intervener the Attorney General of British Columbia.

^f *Rosemary Scott* and *Gordon L. Campbell*, for the intervener the Attorney General of Prince Edward Island.

^g *Peter M. Owen, Q.C.*, and *P. Jon Faulds*, for the intervener the Attorney General for Alberta.

B. Gale Welsh, for the intervener the Attorney General of Newfoundland.

^h *Bernard W. Funston* and *Elizabeth J. Stewart*, for the intervener the Minister of Justice of the Northwest Territories.

ⁱ *T. Murray Rankin*, for the intervener the Minister of Justice of the Yukon.

Peter T. Costigan, for the intervener the Alberta Association of Municipal Districts & Counties.

^j *John F. Conway*, for the intervener John F. Conway.

^b POURVOI contre un arrêt rendu par la Cour d'appel de la Saskatchewan (1991), 90 Sask. R. 174, 78 D.L.R. (4th) 449, [1991] 3 W.W.R. 593, suite à un renvoi du lieutenant-gouverneur en conseil. Pourvoi accueilli, le juge en chef Lamer et les juges L'Heureux-Dubé et Cory sont dissidents.

^c *Robert G. Richards* et *Thomson Irvine*, pour l'appelant.

Roger Carter, c.r., pour l'intimé.

^d *Ivan G. Whitehall, c.r.*, et *Susan D. Clarke*, pour l'intervenant le procureur général du Canada.

Louis Rochette et *Marise Visocchi*, pour l'intervenant le procureur général du Québec.

^e *E. Robert A. Edwards, c.r.*, et *Frank A. V. Falzon*, pour l'intervenant le procureur général de la Colombie-Britannique.

^f *Rosemary Scott* et *Gordon L. Campbell*, pour l'intervenant le procureur général de l'Île-du-Prince-Édouard.

^g *Peter M. Owen, c.r.*, et *P. Jon Faulds*, pour l'intervenant le procureur général de l'Alberta.

B. Gale Welsh, pour l'intervenant le procureur général de Terre-Neuve.

^h *Bernard W. Funston* et *Elizabeth J. Stewart*, pour l'intervenant le ministre de la Justice des Territoires du Nord-Ouest.

ⁱ *T. Murray Rankin*, pour l'intervenant le ministre de la Justice du Yukon.

Peter T. Costigan, pour l'intervenant l'Alberta Association of Municipal Districts & Counties.

^j *John F. Conway*, pour l'intervenant John F. Conway.

Robert D. Holmes, for the interveners the British Columbia Civil Liberties Association.

Robert D. Holmes, pour l'intervenante la British Columbia Civil Liberties Association.

Donald J. Boyer, Q.C., for the interveners Douglas Billingsley, Wilson McBryan, Leonard Jason and Daniel Wilde.

Donald J. Boyer, c.r., pour les intervenants Douglas Billingsley, Wilson McBryan, Leonard Jason et Daniel Wilde.

Timothy J. Christian, for the interveners the cities of Edmonton and Grande Prairie.

Timothy J. Christian, pour les intervenantes les villes d'Edmonton et de Grande Prairie.

Larry W. Kowalchuk, for the interveners Equal Justice for All.

Larry W. Kowalchuk, pour l'intervenante Equal Justice for All.

The reasons of Lamer C.J. and L'Heureux-Dubé and Cory JJ. were delivered by

Version française des motifs du juge en chef Lamer et des juges L'Heureux-Dubé et Cory rendus par

CORY J. (dissenting)—This appeal is concerned with the most fundamental of our rights in a democratic society, the right to vote. I have read with great interest the reasons of my colleague Justice McLachlin. Although I agree with many of the principles she has set forth, I have come to a different conclusion and would dismiss the appeal.

LE JUGE CORY (dissident)—Le présent pourvoi concerne le plus fondamental de nos droits dans une société démocratique, le droit de vote. J'ai lu avec grand intérêt les motifs de ma collègue le juge McLachlin. Si je souscris à bon nombre des principes qu'elle a énoncés, j'arrive cependant à une conclusion différente et je rejetteerais le pourvoi.

Something of History and Background

The right to vote is synonymous with democracy. It is the most basic prerequisite of our form of government. In a democratic society based upon the right of its citizens to vote, the right must have some real significance. In Canada it is accepted that, as a minimum, each citizen must have the right to vote, to cast that vote in private, and to have that vote honestly counted and recorded.

Aperçu historique

Le droit de vote est synonyme de démocratie. Il est la condition préalable la plus fondamentale de notre système de gouvernement. Dans une société démocratique fondée sur le droit des citoyens de voter, ce droit doit avec une signification réelle. Il est admis au Canada qu'au minimum chaque citoyen a le droit de vote, a droit au secret du scrutin et a droit à ce que son vote soit honnêtement compté et enregistré.

There is, I believe, a further, equally important aspect of the right, namely that each vote must be relatively equal to every other vote. That is not to say that there cannot be variations in population size between constituencies. These variations or deviations from equality will be permitted where, in the words of my colleague at p. 183, they "can be justified on the ground that they contribute to the better government of the populace as a whole, giving due weight to regional issues within the populace and geographic factors within the territory governed."

Il existe, à mon avis, un autre aspect tout aussi important de ce droit, savoir que chaque vote doit être relativement égal à tout autre vote. Je ne veux pas dire qu'il ne peut y avoir de différences de population entre les circonscriptions. Ces différences ou écarts par rapport à l'égalité sont permises, comme le dit ma collègue, à la p. 183, lorsqu'ils «se justifient parce qu'ils permettent de mieux gouverner l'ensemble de la population, en donnant aux questions régionales et aux facteurs géographiques le poids qu'ils méritent».

Free people have always striven for relative equality of voting power. The Americans of 1776 sought

Les personnes libres ont toujours recherché l'égalité relative du pouvoir électoral. Les Américains de

recognition of the reasonable principle that there was to be no taxation without representation and further, that representation was to be based upon the equal weight of every ballot.

It is argued, quite correctly, that our Canadian background is different from that of our American neighbour. It is said that we have never insisted upon precise equality of voting power, but instead have traditionally placed greater emphasis on the representation of community interests and given wider recognition to geographic considerations. I agree with these submissions. In Canada we have recognized that the vast, sparsely settled regions in the north must be adequately represented even where their population is less than half of that of a constituency in the south. To recognize this is to recognize the reality of Canada and Canadian geography. At the same time, in the rest of Canada there has been a conscious and continuing move towards greater equality among constituencies.

Saskatchewan became a province in 1905. The early electoral maps of the province show a wide divergence in riding populations. However, this tendency has changed greatly over the years, particularly since 1972 when the first electoral boundaries commission was established. Unlike the Electoral Boundaries Commission upon whose recommendations the impugned distribution is based, the Constituency Boundaries Commissions of 1973 and 1979-80, established pursuant to *The Constituency Boundaries Commission Act, 1972*, S.S. 1972, c. 18, were not bound by any fixed allocation of ridings between urban and rural areas, nor were they required to draw urban boundaries so as to coincide with municipal limits. These restrictions placed upon the Electoral Boundaries Commission by the provisions of *The Electoral Boundaries Commission Act*, S.S. 1986-87-88, c. E-6.1 (the "E.B.C.A."), restrictions unknown to previous boundaries commissions, are in my view of great significance to the disposition of this appeal.

The maps for 1981 and 1989 are attached as schedules to these reasons at pp. 175-76. Putting aside the two northern constituencies, which are in a class by

1776 voulaient la reconnaissance du principe raisonnable qu'il n'y aurait pas d'impôts sans représentation et, en outre, que la représentation devait être fondée sur la valeur égale de chaque voix.

a On soutient, à bon droit, que notre histoire canadienne est différente de celle de nos voisins américains. On dit que nous n'avons jamais insisté sur l'égalité exacte du pouvoir électoral mais qu'au lieu de cela nous avons traditionnellement mis l'accent sur la représentation des communautés d'intérêts et la large reconnaissance des considérations géographiques. Je suis d'accord avec ces arguments. Nous avons reconnu au Canada que les vastes régions du Nord dont la densité de population est faible doivent être représentées adéquatement même si leur population est inférieure à la moitié de la population d'une circonscription du Sud. Reconnaître cela, c'est reconnaître la réalité canadienne et la réalité géographique de notre pays. En même temps, le reste du Canada, de façon consciente et continue, a évolué vers une plus grande égalité entre les circonscriptions.

e La Saskatchewan est devenue une province en 1905. Les premières cartes électoralles de la province indiquent de fortes différences entre les populations des circonscriptions. Toutefois cette tendance a beaucoup changé avec le temps, surtout depuis 1972 qui a vu la création de la première commission de délimitation de circonscriptions électoralles. À la différence de la commission dont les recommandations sont à l'origine de la répartition contestée, les commissions de délimitation des circonscriptions de 1973 et de 1979-1980, établies en vertu de *The Constituency Boundaries Commission Act, 1972*, S.S. 1972, ch. 18, n'étaient pas liées par une répartition fixe des sièges entre les régions urbaines et les régions rurales, ni f tenues de tracer des limites correspondant aux municipalités. Les restrictions ainsi imposées à la Commission en l'espèce par les dispositions de *The Electoral Boundaries Commission Act*, S.S. 1986-87-88, ch. E-6.1 (la «E.B.C.A.»), qui n'avaient pas été imposées aux commissions antérieures, sont à mon avis g d'une importance considérable dans l'issue du pourvoi.

j Les cartes de 1981 et 1989 sont annexées à mes motifs aux pp. 175 et 176. Mises à part les deux circonscriptions du Nord, qui constituent à elles seules

themselves, the distribution map of 1981 illustrates how equitably electoral boundaries can be drawn. A glance at the 1981 map demonstrates that each and every southern riding, whether urban or rural, is within 15 percent of the provincial quotient—the figure obtained by dividing the southern voting population by the number of southern ridings. It seems that the figure of 15 percent is an eminently reasonable accommodation of the greater difficulties that may be encountered in representing some of the large rural ridings of Saskatchewan.

une catégorie particulière, la carte électorale de 1981 illustre bien le niveau de parité que l'on peut atteindre dans la délimitation des circonscriptions électorales. La carte de 1981 montre tout de suite qu'aucune des circonscriptions du Sud, tant urbaines que rurales, ne s'écarte de plus de 15 pour 100 du quotient provincial, le chiffre obtenu en divisant la population électorale du Sud par le nombre de circonscriptions du Sud. Il semble que le chiffre de 15 pour 100 soit une variation éminemment raisonnable pour répondre aux difficultés plus importantes que suscite la représentation de grandes circonscriptions rurales de la Saskatchewan.

c La répartition contestée

La *E.B.C.A.*, qui a lancé le processus devant aboutir à la répartition contestée, a imposé deux conditions à la Commission. Premièrement, un quota strict pour les sièges urbains et ruraux; deuxièmement, la concordance avec les délimitations municipales existantes. Les circonscriptions urbaines devaient, en quelque sorte, «être mises en quarantaine» des autres. Les conditions imposées sont inacceptables et, de plus, inutiles vu la carte électorale extrêmement équitable établie en 1981.

L'absence de conditions obligatoires dans la loi antérieure avait permis d'établir une carte électorale plus équitable pour tous les électeurs. La loi alors en vigueur (*The Constituency Boundaries Commission Act, 1972*) prévoyait:

[TRADUCTION] 16.—(1) Lorsqu'elle fixe la superficie et les limites d'une circonscription située au sud de la ligne décrite à l'article 14, la commission observe les règles suivantes:

i 1. Les circonscriptions de cette partie de la province sont réparties et délimitées par la commission de façon que la population de chaque circonscription corresponde aussi près que possible au quotient fixé en vertu de l'article 15.

2. La commission peut s'écartier de l'application stricte de la règle 1 dans les cas suivants:

j a) lorsqu'elle estime que cet écart est nécessaire ou souhaitable en raison de considérations géogra-

The Impugned Distribution

The *E.B.C.A.*, which set into motion the process which eventually resulted in the impugned distribution, imposed two conditions on the Boundaries Commission. First, a strict quota of urban and rural ridings was imposed. Second, the boundaries of the urban ridings were required to coincide with the existing municipal boundaries. It is as though the urban ridings were to be "quarantined" from the others. The conditions imposed are both unacceptable and, particularly in light of the eminently fair riding map achieved in 1981, quite unnecessary.

The absence of the mandatory conditions in the earlier legislation resulted in an electoral map that was fairer to all electors. The legislation then in force (*The Constituency Boundaries Commission Act, 1972*) provided:

16.—(1) In determining the area to be included in, and in fixing the boundaries of, any constituency in the portion of the province lying south of the line described in section 14, the commission shall be governed by the following rules:

1. The division of that portion of the province into constituencies and the description of the boundaries thereof by the commission shall proceed on the basis that the population of each constituency as a result thereof shall correspond as nearly as possible to the quotient established under section 15;

2. The commission may depart from the strict application of rule 1 in any case where:

(a) special geographic considerations including in particular sparsity, density or relative rate of growth

of population of various regions of the portion of the province lying south of the line described in section 14, the accessibility of such regions or the size or shape thereof appear to the commission to render such a departure necessary or desirable;

(b) any special community or diversity of interests of the inhabitants of various regions of the portion of the province mentioned in clause (a) appears to the commission to render such a departure necessary or desirable;

(c) physical features of any area or any other similar and relevant factors, including variations in the requirements of the population of any constituency in the portion of the province mentioned in clause (a) appear to the commission to render such a departure desirable;

but in no case shall the population of any constituency in the province as a result thereof depart from the constituency quotient to a greater extent than fifteen per cent more or fifteen per cent less.

It is interesting that the boundaries commission legislation currently in force in Saskatchewan, which in April 1991 replaced the legislation now before the Court, omits any reference to the numbers of urban and rural ridings. Further, it does not fix the boundaries of urban ridings so as to coincide with municipal limits. The relevant provisions of the new legislation (*The Electoral Boundaries Commission Act, 1991*, assented to April 16, 1991) are as follows:

9 . . .

(2) In fixing the boundaries of proposed constituencies,^g the commission shall:

(b) divide the area of Saskatchewan south of the dividing line into 64 constituencies.

11(1) In determining the area to be included in a proposed constituency south of the dividing line and in fixing the boundaries of that constituency, the commission shall ensure that the voter population of each proposed constituency be, as near as possible, equal to the constituency population quotient.

(2) Notwithstanding subsection (1), the commission may depart from the requirements of that subsection where, in the opinion of the commission, it is necessary to do so because of:

phiques particulières, notamment la densité et le taux relatif de croissance de la population, les facilités d'accès ainsi que la superficie et la configuration de diverses régions de la province situées au sud de la ligne décrite à l'article 14;

b) lorsqu'elle estime que cet écart est nécessaire ou souhaitable en raison de la communauté ou diversité d'intérêts des habitants de diverses régions de la partie de la province mentionnée à l'alinéa a);

c) lorsqu'elle estime que cet écart est souhaitable en raison de particularités physiques d'une région ou de tout autre élément analogue et pertinent, y compris des différences dans les exigences démographiques dans une circonscription de la partie de la province mentionnée à l'alinéa a).

En aucun cas la population d'une circonscription de la province ne peut-elle s'écarte de plus de 15 pour 100 du quotient électoral.

Il est révélateur que la loi relative à la commission de délimitation actuellement en vigueur en Saskatchewan, qui a remplacé en avril 1991 la loi contestée en l'espèce, ne mentionne aucun chiffre de circonscriptions urbaines et rurales. Elle n'exige pas non plus que les délimitations des circonscriptions urbaines coïncident avec les délimitations des municipalités. Les dispositions pertinentes de la nouvelle loi (*The Electoral Boundaries Commission Act, 1991*, promulguée le 16 avril 1991) prévoient:

[TRADUCTION] 9 . . .

(2) Pour délimiter les circonscriptions proposées, la commission doit:

b) diviser la partie située au sud de la ligne de partage en 64 circonscriptions.

11(1) Lorsqu'elle fixe la superficie et les limites d'une circonscription située au sud de la ligne de partage, la commission doit veiller à ce que la population électorale de chaque circonscription corresponde le plus possible au quotient démographique des circonscriptions.

(2) Par dérogation au paragraphe (1), la commission peut s'écarte des exigences de ce paragraphe à l'égard des régions situées au sud de la ligne de partage, lorsqu'elle estime nécessaire de le faire en raison:

(a) special geographic considerations, including:

(i) sparsity, density or relative rates of growth of population in various regions south of the dividing line;

(ii) accessibility to the regions mentioned in sub-clause (i); or

(iii) the size and shape of the regions described in subclause (i);

(b) a special community of interests or diversity of interests of persons residing in regions south of the dividing line; or

(c) physical features of regions south of the dividing line.

a) de considérations géographiques particulières notamment:

(i) la densité et le taux de croissance démographique dans ces régions;

(ii) les moyens d'accès à ces régions;

(iii) la superficie et la configuration de ces régions.

b) de la communauté ou de la diversité d'intérêts de personnes habitant ces régions;

c) de caractéristiques géographiques de ces régions.

The difference between the old boundaries commission legislation and that implicated in the present appeal is of fundamental importance. The presence of the two mandatory conditions in the *E.B.C.A.*, on the basis of which the impugned distribution was established, is a serious cause for concern. The impact of these conditions on the quality of the distribution is demonstrated by comparing the 1981 and 1989 distribution maps. The deterioration in the quality of the distribution from 1981 to 1989 is evidence of the effect of the two mandatory conditions, in terms of the potential for inequality and unfairness to which they give rise. (I would also observe in passing that the problematic—and unnecessary—nature of the two mandatory conditions is underscored by the notable absence of those conditions from the most recent boundaries commission legislation.)

The riding map which resulted from the *E.B.C.A.* is not as fair as the 1981 riding map. The 1989 distribution map reveals a number of constituencies with variations in excess of 15 percent from the provincial quotient. The problem of under-representation is most acute in the major urban centres of the province. Thus, for example, based on its population, the growing city of Saskatoon should be entitled to elect another 1.1 members. I hasten to add, however, that it is not for a court to get into the details of the riding boundaries set by the Boundaries Commission. That work has been conscientiously performed by its eminent members. Rather, a court can only determine if there has been an infringement of the s. 3 *Charter* right to vote. A comparison of the 1981 map to that

d) La différence entre l'ancienne loi sur la commission de délimitation et la loi en cause dans le présent pourvoi est d'une importance fondamentale. La présence de deux clauses obligatoires dans la *E.B.C.A.*, en vertu de laquelle la répartition contestée a été faite, est source de graves préoccupations. Une comparaison des cartes de 1981 et 1989 démontre la forte incidence de ces conditions sur la qualité de la répartition. La dégradation de la qualité de la répartition de 1981 à 1989 est la preuve de l'impact des deux conditions obligatoires en ce qu'elles créent une possibilité d'inégalité et d'iniquité. (Je ferais observer en passant que l'absence notoire de ce genre de conditions dans la plus récente loi relative à la commission de délimitation souligne bien la nature problématique—and l'inutilité—de ces conditions obligatoires).

g)

h) La carte électorale qui a résulté de la *E.B.C.A.* n'est pas aussi équitable que celle de 1981. La carte de 1989 montre plusieurs circonscriptions s'écartant de plus de 15 pour 100 du quotient provincial. Le problème de sous-représentation est particulièrement aigu dans les principaux centres urbains de la province. Par exemple, la population croissante de la ville de Saskatoon devrait lui permettre d'élire 1,1 député de plus. J'ajoute tout de suite qu'il n'appartient pas à un tribunal d'entrer dans le détail des délimitations fixées par la commission. Cette tâche a été accomplie consciencieusement par les éminents membres de la commission. Un tribunal peut uniquement décider s'il y a eu violation du droit de vote garanti par l'art. 3 de la *Charte*. La comparaison des

j)

of 1989 convinces me that there has been such an infringement.

It is said that the current map reflects such a minor infringement that it is not worth considering. I cannot accept that argument as correct for two reasons. First, the right to vote is fundamental to a democracy. If the right to vote is to be of true significance to the individual voter, each person's vote should, subject only to reasonable variations for geographic and community interests, be as nearly as possible equal to the vote of any other voter residing in any other constituency. Any significant diminution of the right to relative equality of voting power can only lead to voter frustration and to a lack of confidence in the electoral process. The 1981 distribution map demonstrates that relative equality can be achieved in all of the southern Saskatchewan ridings. This degree of equality should be maintained.

Second, the reason for the departure from riding equality must be considered. In my view, the problems with the impugned distribution are almost entirely a function of the shackling of the Boundaries Commission by the two conditions imposed by the underlying legislation, the *E.B.C.A.* These conditions prevented the Commission from sufficiently accommodating the changing demographic reality. By stipulating a mandatory rural-urban allocation of ridings and by confining urban ridings to municipal boundaries, the *E.B.C.A.* has led to greater variances than would otherwise have been the case had the Boundaries Commission been completely free in making its recommendations.

Specifically, the mandatory rural-urban allocation may have prevented the Commission from taking sufficient account of the diminishing rural population and the corresponding urban growth in the province. The requirement of conformity of urban ridings to municipal limits similarly poses a potential obstacle to the necessary accommodation of demographic realities, particularly since municipal boundaries often fail to reflect urban development. On this point, it was said that there was no such thing as dormitory communities in Saskatchewan cities. I accept that as correct. Yet the demographic material filed indicates

cartes de 1981 et 1989 m'a convaincu de ce que la violation existe.

On a dit que la carte actuelle indique une violation tellement mineure qu'il n'y a pas lieu de l'examiner. Je ne peux accepter cet argument, pour deux raisons. La première est que le droit de vote est un droit fondamental pour une démocratie. Si le droit de vote doit avoir une signification réelle pour l'électeur individuel, le suffrage de chaque personne, sous réserve seulement d'écart raisonnables fondés sur des considérations géographiques ou des communautés d'intérêts, doit être aussi égal que possible au suffrage d'un autre électeur résidant dans une autre circonscription. Toute réduction sensible de ce droit à l'égalité relative du pouvoir électoral provoquera inévitablement chez les électeurs la frustration et la méfiance à l'égard du processus électoral. La carte de 1981 démontre que l'égalité relative pour toutes les circonscriptions méridionales de la Saskatchewan est possible. Ce niveau d'égalité devrait être maintenu.

En deuxième lieu, il faut étudier la raison de l'écart. À mon avis, les problèmes que présente la répartition contestée résultent presque totalement du carcan imposé à la commission de délimitation par les deux conditions prescrites par la loi habilitante, la *E.B.C.A.* Ces deux conditions ont empêché la commission de faire des adaptations suffisantes à l'égard des changements démographiques. En fixant une répartition obligatoire des circonscriptions rurales et urbaines et en limitant les circonscriptions urbaines aux territoires des municipalités, la *E.B.C.A.* a entraîné des écarts plus grands qu'ils ne l'auraient été si la commission avait été entièrement libre dans la formulation de ses recommandations.

Plus précisément, il se peut que la répartition obligatoire des circonscriptions urbaines et rurales ait empêché la commission de tenir suffisamment compte de la diminution de la population rurale et de l'accroissement correspondant de la population urbaine dans la province. L'obligation de faire coïncider les circonscriptions urbaines et les territoires des municipalités a pu faire obstacle également à l'adaptation nécessaire aux faits démographiques, compte tenu en particulier du fait que les limites des municipalités reflètent souvent très mal la croissance urbaine. On a dit à ce propos qu'il n'existe pas de

that there continues to be a movement of population away from the province and, more significantly, a movement of people from the rural areas to the urban centres. This indicates a need for flexibility, not only in the allocation of seats between urban and rural areas, but also in the fixing of the boundaries of urban ridings. It also highlights the steadily growing need for the fair representation of the urban resident.

communautés-dortoirs dans les villes de la Saskatchewan. J'admet que ce point est exact. Toutefois les documents démographiques produits indiquent que les déplacements de population vers l'extérieur de la province, et plus encore des régions rurales vers les centres urbains, se poursuivent. Ces phénomènes montrent bien la nécessité d'une certaine souplesse non seulement dans la répartition des circonscriptions rurales et urbaines mais aussi dans la délimitation des circonscriptions urbaines. Ils font aussi ressortir le besoin croissant de représentation équitable pour l'habitant des villes.

The fundamental importance of the right to vote demands a reasonably strict surveillance of legislative provisions pertaining to elections. While I agree with my colleague McLachlin J. regarding the meaning of the s. 3 right to vote and the relevant criteria to be considered in assessing whether a given distribution violates that right, I am of the view that the inquiry cannot be restricted solely to the ultimate result achieved. We are concerned in this appeal not only with results but also with process. In my view, s. 3 scrutiny attaches not only to the actual distribution in question, but also to the underlying process from which the electoral map was derived. It is this process that concerns me.

L'importance fondamentale du droit de vote exige une surveillance assez stricte des textes législatifs concernant les élections. Si je souscris à ce que dit ma collègue le juge McLachlin au sujet du droit de vote garanti par l'art. 3 et des critères à considérer pour décider si une répartition donnée viole ce droit, je suis néanmoins d'avis que l'examen ne peut être limité au résultat final obtenu. Le présent pourvoi concerne non seulement les résultats mais aussi le processus. À mon avis, l'examen en vertu de l'art. 3 vise autant le processus qui a abouti à la carte électorale que la répartition réelle en cause. C'est ce processus qui me préoccupe.

Thus, while the actual distribution map may appear to have achieved a result that is not too unreasonable, I am of the view that the effect of the statutory conditions has been to interfere with the rights of urban voters. Once an independent boundaries commission was established, it was incumbent upon the Saskatchewan legislature to ensure that the commission was able to fulfill its mandate freely and without unnecessary interference. The public would, quite properly, perceive the Commission to be an independent and trustworthy body. It would be an affront for the legislature to undermine the jurisdiction and authority which members of the public would reasonably expect the Commission to possess. I should add that, had the Saskatchewan government chosen to legislate the boundaries directly rather than by establishing an independent boundaries commission, the s. 3 right would still be engaged.

En effet, si la carte électorale elle-même semble donner un résultat qui n'est pas trop déraisonnable, je suis néanmoins d'avis que les conditions imposées par la Loi ont eu pour effet de porter atteinte aux droits des électeurs des villes. Dès lors qu'une commission de délimitation était établie, il incombaît à l'assemblée législative de la Saskatchewan de veiller à ce que la commission soit en mesure de remplir son mandat librement et sans ingérence inutile. Le public, à bon droit, voit dans la commission un organisme indépendant et digne de confiance. Ce serait un affront de la part de l'assemblée législative d'amodifier la compétence et le pouvoir que le public pourrait raisonnablement penser être confiés à la commission. J'ajouterais que si le gouvernement de la Saskatchewan avait choisi de légiférer directement sur la délimitation des circonscriptions au lieu d'établir une commission indépendante, le droit garanti par l'art. 3 entrerait tout autant en jeu.

The right to vote is so fundamental that this interference is sufficient to constitute a breach of s. 3 of the *Charter*. To diminish the voting rights of individuals is to violate the democratic system. Such actions are bound to incur the frustration of voters and risk bringing the democratic process itself into disrepute. The haunting spectre of "rotten boroughs" is not that far removed as to be forgotten. The right to vote is too important to be diluted in the absence of some valid justification. No such justification exists in this case.

Is the Infringement Justifiable under s. 1 of the Charter?

The northern regions are in a class by themselves. The geography of these sparsely settled regions clearly demonstrates a pressing and substantial need for two northern constituencies. The creation of these constituencies is certainly rationally connected to the concept that these vast, underpopulated areas need effective representation. In short, the creation of the two northern ridings meets all the requisite conditions and they are justified under s. 1 of the *Charter*.

The southern ridings are in a different position legally as well as geographically. I readily agree that the differing representational concerns of urban and rural areas may properly be considered in the determination of constituency boundaries. However, any body charged with creating an electoral map should commence with the proposition that, to the extent that it is reasonable and feasible, the voter population of each constituency should be approximately equal. In my view, this necessarily precludes the type of mandatory conditions imposed in the present case.

Proceeding from the initial premise of equality, the Commission should, in determining constituency boundaries and allocating ridings between urban and rural areas, be free to consider such factors as geography, demography and communities of interest. In any given distribution, the degree of variance between constituencies and the allocation of ridings between urban and rural areas will depend on the nature of the

Le droit de vote est si fondamental qu'une telle ingérence suffit pour constituer une violation de l'art. 3 de la *Charte*. Une réduction du pouvoir électoral individuel est une violation du système démocratique. Ce genre de mesures entraînent inévitablement la frustration des électeurs et risquent de discréditer le processus démocratique lui-même. Le spectre des «circonscriptions pourries» n'est pas assez éloigné pour être oublié. Le droit de vote est trop important pour être dilué sans justification valide. Cette justification n'existe pas en l'espèce.

La violation est-elle justifiée en vertu de l'article premier de la *Charte*?

Les régions du Nord constituent une catégorie à part. La géographie de ces régions à faible densité de population démontre l'existence d'un besoin réel et urgent d'établir deux circonscriptions du Nord. La création de ces deux circonscriptions a certainement un lien rationnel avec la notion selon laquelle ces régions vastes et sous-peuplées ont besoin de représentation effective. En bref, la création des deux circonscriptions du Nord satisfait à toutes les conditions requises et se justifie en vertu de l'article premier de la *Charte*.

Les circonscriptions du Sud sont dans une situation juridique et géographique différente. Je suis tout à fait d'accord que, pour délimiter les circonscriptions, on peut tenir compte à bon droit des préoccupations différentes des régions urbaines et rurales en matière de représentation. Toutefois un organisme chargé d'établir une carte électorale devrait partir du principe que, dans la mesure où cela est raisonnable et faisable, la population électorale de chaque circonscription devrait être approximativement égale. Cela exclut, à mon avis, le genre de conditions imposées en l'espèce.

Partant de la prémissse initiale d'égalité, la commission devrait être libre de prendre en considération des facteurs tels la géographie, la démographie et les communautés d'intérêts dans la délimitation des circonscriptions et la répartition des sièges entre les zones urbaines et les zones rurales. Dans toute répartition, l'ampleur des différences entre les circonscriptions et le nombre de sièges urbains et ruraux dépen-

constituencies under consideration and the extent to which these factors are present.

For instance, the 1981 map provides proof that it is possible in Saskatchewan to achieve equality within 15 percent of the provincial quotient for all southern constituencies while still addressing other relevant considerations such as the differing nature of rural and urban interests. In other provinces, these concerns will be balanced differently. Depending on the particular characteristics of each province, non-population factors may require greater or less deviation. Thus, for example, a 25 percent variation has been found to be necessary and acceptable in British Columbia, whereas the legislation in Manitoba limits the variation to 10 percent.

In Saskatchewan, the basic requirement of reasonable equality was met when the 1981 constituency map was drawn. No reason has been provided as to why it was no longer possible to achieve the degree of equality reflected in that distribution. Moreover, no explanation has been given as to why the balancing of the relevant factors could not, as it was previously, be left to the Commission rather than being mandated by the legislature. The province has failed to justify the need to shackle the Commission with the mandatory rural-urban allocation and the confinement of urban boundaries to municipal limits. The effect of these mandatory conditions was to force the Commission to recommend a distribution which departs from the higher degree of equality achieved in 1981. In the absence of a reasonable explanation as to why this was necessary, the distribution in question is suspect and there is no basis upon which to conclude that the legislature's objective in imposing the mandatory conditions was pressing and substantial.

However, even assuming that the mandatory conditions were enacted in pursuit of some pressing and substantial need, it cannot be said that the legislation affected the rights of urban voters as little as possible. The earlier *Constituency Boundaries Commission Act, 1972* and the maps resulting from that legislation demonstrate that significantly less intrusive means can be utilized to provide good and proper rural representation. The 1981 map demonstrates not only that

droit de la nature des circonscriptions examinées et de la mesure dans laquelle ces facteurs sont présents.

Par exemple, la carte de 1981 prouve qu'il est possible en Saskatchewan de parvenir à une parité correspondant à des écarts de moins de 15 pour 100 du quotient provincial dans toutes les circonscriptions du Sud, tout en tenant compte d'autres considérations pertinentes comme les caractéristiques différentes des intérêts urbains et ruraux. Dans d'autres provinces, on peut faire une pondération différente. Selon les caractéristiques propres à chaque province, des facteurs non-démographiques peuvent exiger un écart plus ou moins important. Par exemple, un écart de 25 pour 100 a été jugé nécessaire et acceptable en Colombie-Britannique alors que la loi manitobaine a limité l'écart à 10 pour 100.

En Saskatchewan, la carte électorale de 1981 satisfaisait à l'exigence fondamentale d'égalité raisonnable. On n'a pas expliqué pour quelle raison il n'est plus possible d'atteindre le degré d'égalité auquel cette répartition était parvenue. En outre, on n'a aucunement expliqué pour quelle raison la pondération des facteurs pertinents ne pouvait pas, comme c'était le cas auparavant, être confiée à la commission au lieu d'être imposée par le législateur. La province n'a pas su justifier la nécessité d'imposer à la commission le carcan d'une répartition obligatoire entre les zones urbaines et rurales et d'une concordance de la délimitation des circonscriptions avec les limites des municipalités. Ces conditions obligatoires ont obligé la commission à recommander une répartition qui s'écarte du niveau plus élevé d'égalité atteint en 1981. En l'absence d'explication raisonnable quant à la nécessité de ces mesures, la répartition en cause est suspecte et il n'y a aucune raison de conclure que l'objectif poursuivi par le législateur avec les conditions prescrites était urgent et réel.

À supposer toutefois que les conditions prescrites visaient un besoin urgent et réel, on ne peut dire que la loi portait le moins possible atteinte aux droits des électeurs urbains. La loi antérieure, *The Constituency Boundaries Commission Act, 1972*, et les cartes qui en ont résulté démontrent bien qu'il est possible de recourir à des moyens moins envahissants pour établir une bonne représentation rurale. La carte de 1981 démontre non seulement qu'il est possible de parve-

it is possible to achieve a greater degree of electoral equality than exists in the impugned distribution, but also that the goal of ensuring adequate representation of rural areas can be met without imposing restrictions on the boundaries commission. Thus, the earlier legislation and resulting constituency maps clearly demonstrate that there are means of drawing the constituency boundaries which interfere with the rights of urban voters to a lesser extent.

I wish to emphasize that this is not a matter of a court entering the domain of the legislature. Rather, it is no more than a requirement that the legislature refrain from infringing *Charter* rights. It requires no more of the Saskatchewan legislature than that it comply with either its earlier or subsequent enactments on the same subject.

In summary, it has not been established that there was a pressing or substantial need either to rigidly fix the number of urban and rural ridings in southern Saskatchewan or to confine the urban ridings to existing municipal boundaries. It follows that the first requirement of s. 1 has not been met. Even if it had, I would think it impossible to find that the rights of urban voters had been interfered with as little as possible. The impugned legislation cannot therefore be justified under s. 1 of the *Charter*.

Conclusion

The fundamental right to vote should not be diminished without sound justification. To water down the importance and significance of an individual's vote is to weaken the democratic process. Here no sound basis has been put forward to justify legislation which clearly has the effect of diminishing the rights of urban voters and reducing the representation of urban residents in the legislature. Democracy can all too easily be eroded by diluting voters' rights and representation. Voting is far too important and precious a right to be unreasonably and unnecessarily diluted.

Disposition

In the result I would dismiss the appeal and answer the reference questions in the same manner as the Saskatchewan Court of Appeal.

nir à un plus haut degré d'égalité électorale que dans la répartition contestée mais aussi que l'objectif de la représentation suffisante des régions rurales peut être atteint sans imposer de restrictions à la commission.

^a La loi antérieure et les cartes de circonscriptions qui en ont résulté démontrent donc clairement qu'il existe des moyens de donner aux circonscriptions une délimitation qui porte moins atteinte aux droits des électeurs des villes.

^b

Je tiens à souligner qu'il ne s'agit pas d'ingérence judiciaire dans le domaine législatif. Il ne s'agit de rien de plus que de l'obligation pour le législateur de s'abstenir de violer les droits garantis par la *Charte*. On n'exige de l'assemblée législative de la Saskatchewan rien d'autre que de se conformer aux lois antérieures et subséquentes traitant du même sujet.

^c

^d En résumé, il n'a pas été établi qu'il existait un besoin urgent ou réel de fixer strictement le nombre de sièges urbains ou ruraux en Saskatchewan du Sud ou de limiter les circonscriptions urbaines aux territoires des municipalités existantes. La première exigence de l'article premier n'est donc pas remplie. Même si elle l'avait été, je ne pourrais pas conclure qu'il a été porté le moins possible atteinte aux droits des électeurs urbains. La loi attaquée ne se justifie donc pas en vertu de l'article premier de la *Charte*.

^e

Conclusion

^g Le droit fondamental qu'est le droit de vote ne devrait pas être réduit sans solide justification. Toute dilution de l'importance et de la signification d'un suffrage est un affaiblissement du processus démocratique. Aucune explication solide n'a été avancée en l'espèce pour justifier une loi qui a clairement pour effet de diminuer les droits des électeurs urbains et de réduire la représentation des habitants des villes à l'assemblée législative. La démocratie peut trop facilement être érodée par la dilution des droits et de la représentation des électeurs. Le droit de vote est trop précieux et important pour être diminué inutilement ou déraisonnablement.

Dispositif

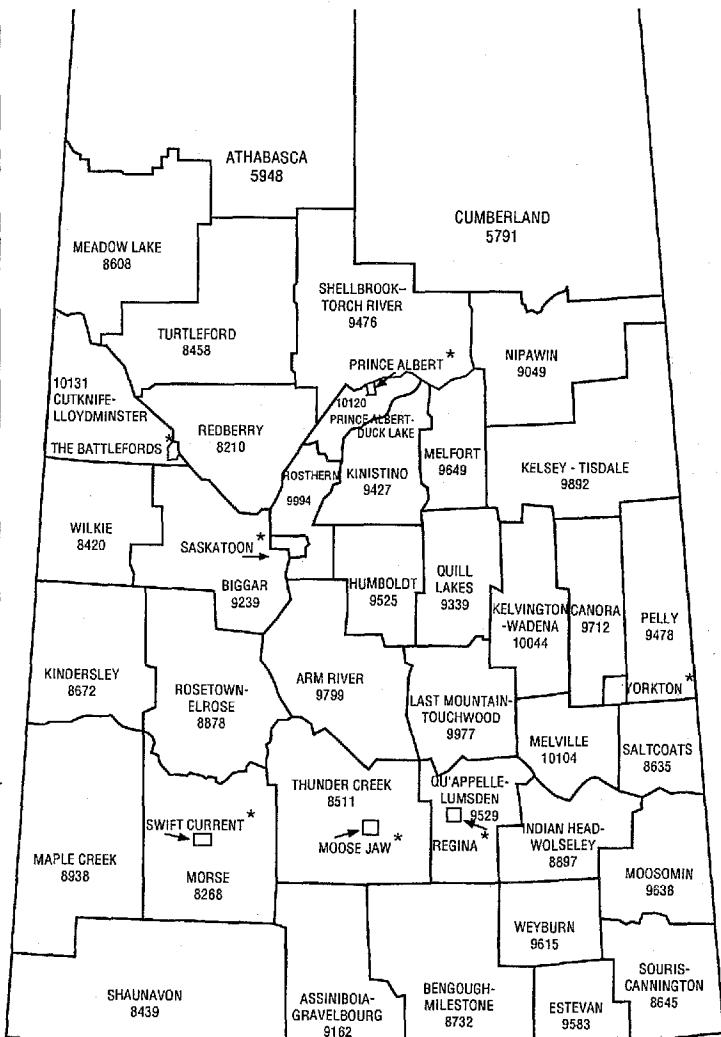
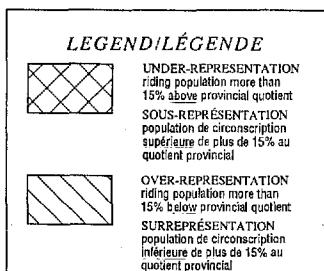
^j En définitive, je rejeterais le pourvoi et répondrais aux questions du renvoi de la même manière que la Cour d'appel de la Saskatchewan.

*1981 DISTRIBUTION PROVINCIAL QUOTIENT : 9507 **
REPARTITION DE 1981 QUOTIENT PROVINCIAL : 9507 ***

1981 DISTRIBUTION

RÉPARTITION 1981

<i>The Battlefords</i>	10510	<input type="checkbox"/>
<i>Moose Jaw</i>		
North	10924	<input type="checkbox"/>
South	10708	<input type="checkbox"/>
<i>Prince Albert</i>	10333	<input type="checkbox"/>
<i>Regina</i>		
Centre	9624	<input type="checkbox"/>
Elphinstone	9772	<input type="checkbox"/>
Lakeview	10013	<input type="checkbox"/>
North	9838	<input type="checkbox"/>
North East	9650	<input type="checkbox"/>
North West	9638	<input type="checkbox"/>
Rosemount	9735	<input type="checkbox"/>
South	9635	<input type="checkbox"/>
Victoria	9941	<input type="checkbox"/>
Wascana	9812	<input type="checkbox"/>
<i>Saskatoon</i>		
Buena Vista	9816	<input type="checkbox"/>
Centre	9408	<input type="checkbox"/>
Eastview	9648	<input type="checkbox"/>
Mayfair	8165	<input type="checkbox"/>
Nutana	9727	<input type="checkbox"/>
Riversdale	10102	<input type="checkbox"/>
Sutherland	9846	<input type="checkbox"/>
University	9789	<input type="checkbox"/>
West	9167	<input type="checkbox"/>
Westmount	9367	<input type="checkbox"/>
<i>Swift Current</i>	9617	<input type="checkbox"/>
<i>Yorkton</i>	10734	<input type="checkbox"/>



1989 (PROPOSED) DISTRIBUTION PROVINCIAL QUOTIENT : 10147 **
RÉPARTITION (PROJETÉE) DE 1989 QUOTIENT PROVINCIAL : 10147 **

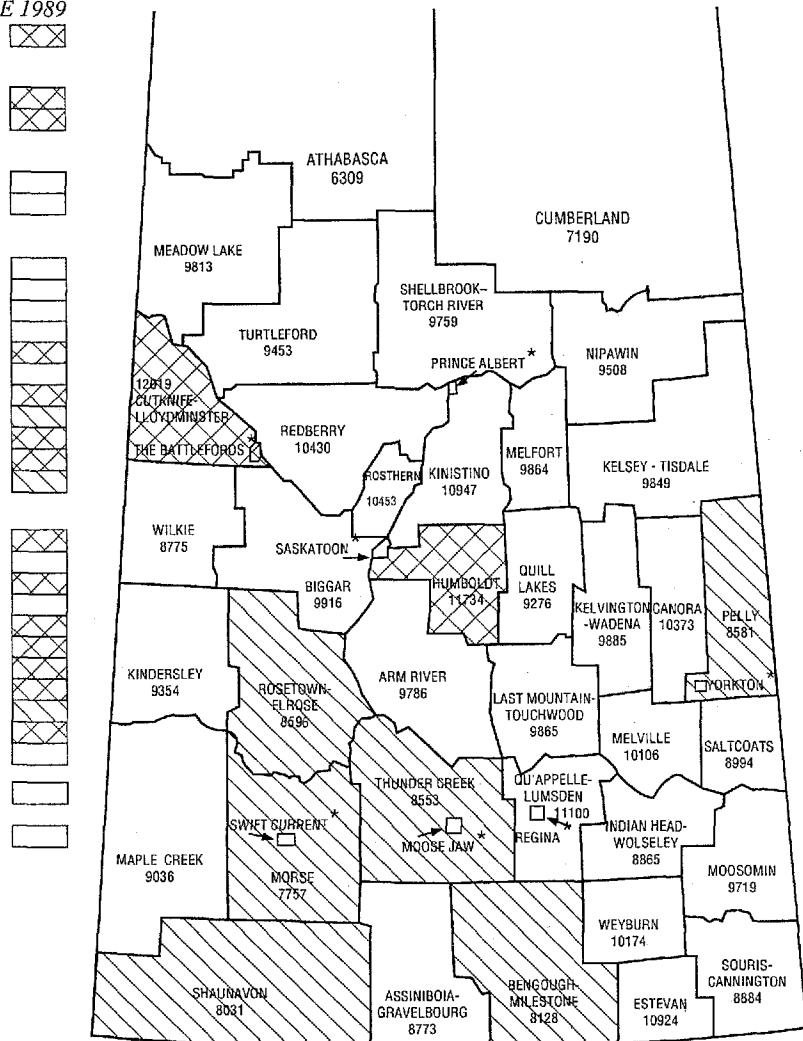
**1989 (PROPOSED) DISTRIBUTION
RÉPARTITION (PROJETÉE) DE 1989**

<i>The Battlefords</i>	12316	
<i>Moose Jaw</i>		
<i>Palliser</i>	11903	
<i>Wakamow</i>	12350	
<i>Prince Albert</i>		
<i>Carlton</i>	10882	
<i>Northcote</i>	10393	
<i>Regina</i>		
<i>Albert North</i>	9403	
<i>Albert South</i>	10744	
<i>Churchill Downs</i>	11008	
<i>Dewdney</i>	10721	
<i>Elphinstone</i>	12144	
<i>Hillsdale</i>	10994	
<i>Lake Centre</i>	11794	
<i>Normanview</i>	8623	
<i>Rosemont</i>	11593	
<i>Victoria</i>	11325	
<i>Wascana Plains</i>	8237	
<i>Saskatoon</i>		
<i>Broadway</i>	11513	
<i>Fairview</i>	11138	
<i>Greystone</i>	12567	
<i>Haultain</i>	10557	
<i>Idylwyld</i>	12364	
<i>Nutana</i>	12362	
<i>River Heights</i>	12143	
<i>Riversdale</i>	11170	
<i>Sutherland-Univ.</i>	7684	
<i>Westmount</i>	12076	
<i>Wildwood</i>	9445	
<i>Swift Current</i>	10655	
<i>Yorkton</i>	10833	

LEGEND/LÉGENDE

	UNDER-REPRESENTATION riding population more than 15% above provincial quotient
	SOUS-REPRÉSENTATION population de circonscription supérieure de plus de 15% au quotient provincial
	OVER-REPRESENTATION riding population more than 15% below provincial quotient

SURREPRÉSENTATION
population de circonscription
inférieure de plus de 15% au
quotient provincial



ALL SHADED AREAS INDICATE DEVIATIONS OF MORE THAN 15% FROM THE PROVINCIAL QUOTIENT
TOUTES LES ZONES OMBRÉES INDIQUENT DES ÉCARTS DE PLUS DE 15% PAR RAPPORT AU QUOTIENT PROVINCIAL

* See above figures.

* Voir les chiffres ci-dessus.

** Population figures based on voter's lists from immediately preceding provincial election.

Provincial quotient determined by dividing total provincial population by 66, the number of constituencies established by *The Electoral Boundaries Commission Act*.

* * Les chiffres de population sont fondés sur les listes électorales établies immédiatement avant l'élection provinciale.

Le quotient provincial s'obtient en divisant la population totale de la province par 66, soit le nombre de circonscriptions établies par *The Electoral Boundaries Commission Act*.

The judgment of La Forest, Gonthier, McLachlin, Stevenson and Iacobucci JJ. was delivered by

McLACHLIN J.—This appeal involves a constitutional challenge to provincial electoral distribution in the province of Saskatchewan. My conclusion is that the electoral boundaries created by *The Representation Act, 1989*, S.S. 1989-90, c. R-20.2, do not violate the right to vote enshrined in s. 3 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*.

I reach this conclusion through consideration of a number of subsidiary issues:

I The Question to be Answered

II Application of the *Charter*

III Defining the Right to Vote

IV Is the Right to Vote Violated by the Saskatchewan Boundaries?

V Section 1 and Justification

I The Question to be Answered

This case comes to us as an appeal from a reference to the Saskatchewan Court of Appeal (1991), 90 Sask. R. 174. The reference requested that court's opinion on the following questions:

In respect of the constituencies defined in *The Representation Act, 1989*:

(a) Does the variance in the size of voter populations among those constituencies, as contemplated by s. 20 of *The Electoral Boundaries Commission Act*, S.S. 1986-87-88, c. E-6.1, and recommended in the *Saskatchewan Electoral Boundaries Commission 1988 Final Report*, infringe or deny rights or freedoms guaranteed by the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*? If so, in what particulars? Is any such limitation or denial of rights or freedoms justified by s. 1 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*?

(b) Does the distribution of those constituencies among urban, rural and northern areas, as contemplated by s. 14 of *The Electoral Boundaries Commission Act*, S.S. 1986-87-88, c. E-6.1, and recommended in the Sas-

Version française du jugement des juges La Forest, Gonthier, McLachlin, Stevenson et Iacobucci rendu par

a LE JUGE McLACHLIN—Le présent pourvoi vise la contestation au plan constitutionnel de la répartition provinciale des circonscriptions électorales dans la province de la Saskatchewan. Je conclus que les limites des circonscriptions électorales issues de *The Representation Act, 1989*, S.S. 1989-90, ch. R-20.2, ne violent pas le droit de vote garanti par l'art. 3 de la *Charte canadienne des droits et libertés*.

b Ma conclusion résulte de l'examen de plusieurs questions accessoires:

I La question posée

d II L'application de la *Charte*

III La définition du droit de vote

e IV Les limites des circonscriptions électorales de la Saskatchewan violent-elles le droit de vote?

V L'article premier et la justification

f I La question posée

Nous sommes saisis de ce pourvoi à la suite d'un renvoi présenté par la province de la Saskatchewan (1991), 90 Sask. R. 174. Le renvoi sollicite l'opinion de notre Cour sur les questions suivantes:

g Quant aux circonscriptions décrites dans *The Representation Act, 1989*:

h i a) Les différences dans le nombre d'électeurs dans certaines circonscriptions, prévues à l'art. 20 de *The Electoral Boundaries Commission Act*, S.S. 1986-87-88, ch. E-6.1, et recommandées dans le *Electoral Boundaries Commission 1988 Final Report* de la Saskatchewan, portent-elles atteinte aux droits ou libertés garantis par la *Charte canadienne des droits et libertés*? Le cas échéant, à quels égards? Une telle atteinte aux droits et libertés serait-elle justifiée par l'article premier de la *Charte canadienne des droits et libertés*?

j b) La répartition des circonscriptions entre les zones urbaines, rurales et du Nord, prévue à l'art. 14 de *The Electoral Boundaries Commission Act*, S.S. 1986-87-88, ch. E-6.1, et recommandée dans le *Electoral Boundaries*

katchewan *Electoral Boundaries Commission 1988 Final Report*, infringe or deny rights or freedoms guaranteed by the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*? If so, in what particulars? Is any such limitation or denial of rights or freedoms justified by s. 1 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*?

Different views have been expressed as to what issues these questions raise. The appellant asserts that what is at issue is the constitutional validity of *The Representation Act, 1989*. The respondent contends that the question is not whether the Act was unconstitutional, but whether the electoral boundaries created pursuant to the Act violate the *Charter*.

I am of the view that it is the boundaries themselves which are at issue on this appeal. The questions focus, not on the Act, but on the constitutionality of "the variance in the size of voter populations among [the] constituencies" and "the distribution of those constituencies among urban, rural and northern areas". In so far as *The Representation Act, 1989* defines the constituencies, the validity of that Act is indirectly called into question. And in so far as *The Electoral Boundaries Commission Act* provides the criteria by which the boundaries are to be fixed, that Act may affect the answers given to the questions posed. But the basic question put to this Court is whether the variances and distribution reflected in the constituencies themselves violate the *Charter* guarantee of the right to vote.

II Application of the *Charter*

A preliminary question arises of whether the definition of provincial voting constituencies is subject to the *Charter*.

The Minister of Justice of the Northwest Territories submits that the *Charter* does not apply since the legislation whereby constituencies are created is part of the constitution of Canada and hence not subject to the *Charter*. He submits that the provinces have had the right to establish electoral boundaries since joining Confederation. In his view, the place of voter equality in this determination is a matter of constitutional convention which is impervious to judicial

Commission 1988 Final Report de la Saskatchewan, porte-t-elle atteinte aux droits ou libertés garantis par la *Charte canadienne des droits et libertés*? Le cas échéant, à quels égards? Une telle atteinte aux droits ou libertés serait-elle justifiée par l'article premier de la *Charte canadienne des droits et libertés*?

On a exprimé différentes opinions sur les points litigieux que soulèvent ces questions. L'appelant affirme que la validité constitutionnelle de *The Representation Act, 1989* est le point litigieux. L'intimé soutient que la question n'est pas de savoir si la Loi est inconstitutionnelle, mais si les limites des circonscriptions électORALES créées en vertu de la Loi violent la *Charte*.

Je suis d'avis que les limites elles-mêmes constituent le point litigieux dans ce pourvoi. En effet, les questions visent non pas la Loi, mais la constitutionnalité des «différences dans le nombre d'électeurs dans [les] circonscriptions» et de la «répartition des circonscriptions entre les zones urbaines, rurales et du Nord». Dans la mesure où *The Representation Act, 1989* définit les circonscriptions, la validité de cette Loi se trouve indirectement mise en doute. Et dans la mesure où *The Electoral Boundaries Commission Act* fournit les critères applicables à la délimitation des circonscriptions, cette Loi peut influer sur les réponses aux questions posées. Mais la question fondamentale dont notre Cour est saisie consiste à savoir si ces différences et cette répartition reflétées dans les circonscriptions elles-mêmes violent la garantie du droit de vote prévue par la *Charte*.

II L'application de la *Charte*

Il faut d'abord se demander si la définition des circonscriptions électORALES provinciales est assujettie à la *Charte*.

Le ministre de la Justice des Territoires du Nord-Ouest fait valoir que la *Charte* ne s'applique pas puisque la loi en vertu de laquelle sont créées les circonscriptions fait partie de la Constitution du Canada et que, par conséquent, elle n'est pas assujettie à la *Charte*. Il soutient que les provinces ont joui du droit de fixer les limites des circonscriptions électORALES depuis qu'elles font partie de la Confédération. À son avis, la question de l'égalité des électeurs relève

review. The right of the provinces to create electoral boundaries as they see fit “must be taken as being an inherent limitation on the right to vote in s. 3.”

d'une convention constitutionnelle, qui échappe au contrôle judiciaire. Le droit des provinces de fixer les limites des circonscriptions électoralles comme elles le jugent bon [TRADUCTION] «doit être considéré comme une limitation inhérente du droit de vote prévu à l'art. 3.»

I cannot accept this submission. Although legislative jurisdiction to amend the provincial constitution cannot be removed from the province without a constitutional amendment and is in this sense above Charter scrutiny, the provincial exercise of its legislative authority is subject to the Charter; as McEachern C.J. observed “[i]f the fruit of the constitutional tree does not conform to the Charter... then it must to such extent be struck down”: *Dixon v. B.C. (A.G.)* (1986), 7 B.C.L.R. (2d) 174, at p. 188. The convention for which the Minister contends goes no further than to empower the province to establish its electoral boundaries. The particular exercise of that power is subject to s. 3 of the Charter, which binds Saskatchewan as it does every province and territory of Canada.

Je ne puis accepter cette prétention. Bien que la compétence législative des provinces de modifier leur constitution ne saurait leur être retirée sans modification constitutionnelle et qu'en ce sens, elle échappe à tout examen fondé sur la *Charte*, l'exercice par les provinces de leur compétence législative est assujetti à la *Charte*. Comme l'a observé le juge en chef McEachern [TRADUCTION] «[s]i le fruit de l'arbre constitutionnel n'est pas conforme à la Charte [...] il faut alors, dans cette mesure, l'abattre»: *Dixon v. B.C. (A.G.)* (1986), 7 B.C.L.R. (2d) 174, à la p. 188. La convention que le ministre invoque ne fait qu'autoriser la province à fixer les limites de ses circonscriptions électoralles. L'exercice de ce pouvoir est assujetti à l'art. 3 de la *Charte*, qui lie la Saskatchewan comme chaque province et territoire du Canada.

III Defining the Right to Vote

Section 3 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* reads as follows:

3. Every citizen of Canada has the right to vote in an election of members of the House of Commons or of a legislative assembly and to be qualified for membership therein.

The question is simply stated: What is meant by “the right to vote” in s. 3? Before addressing this question it is necessary to address the way the Court should go about determining the content of the right.

A. General Principles Applicable to Defining the Right

The content of a *Charter* right is to be determined in a broad and purposive way, having regard to historical and social context. As Dickson J. (as he then was) said in *R. v. Big M Drug Mart Ltd.*, [1985] 1 S.C.R. 295, at p. 344:

III Définition du droit de vote

L'article 3 de la *Charte canadienne des droits et libertés* dit:

3. Tout citoyen canadien a le droit de vote et est éligible aux élections législatives fédérales ou provinciales.

La question se formule simplement: qu'entend-on par «droit de vote» à l'art. 3? Avant d'aborder cette question, il faut se demander de quelle façon la Cour devrait s'y prendre pour déterminer le contenu de ce droit?

A. Principes généraux applicables à la définition du droit

Le contenu d'un droit prévu par la *Charte* doit se déterminer de façon libérale et en fonction de son objet, compte tenu du contexte historique et social. Comme l'a dit le juge Dickson (tel était alors son titre) dans l'arrêt *R. c. Big M Drug Mart Ltd.*, [1985] 1 R.C.S. 295, à la p. 344:

In my view this analysis is to be undertaken, and the purpose of the right or freedom in question is to be sought by reference to the character and the larger objects of the *Charter* itself, to the language chosen to articulate the specific right or freedom, to the historical origins of the concepts enshrined, and where applicable, to the meaning and purpose of the other specific rights and freedoms with which it is associated within the text of the *Charter*. The interpretation should be, as the judgment in *Southam* emphasizes, a generous rather than a legalistic one, aimed at fulfilling the purpose of the guarantee and securing for individuals the full benefit of the *Charter's* protection. At the same time it is important not to overshoot the actual purpose of the right or freedom in question, but to recall that the *Charter* was not enacted in a vacuum, and must therefore, as this Court's decision in *Law Society of Upper Canada v. Skapinker* . . . illustrates, be placed in its proper linguistic, philosophic and historical contexts.

From this general statement of principle I turn to more particular considerations which bear relevance to this appeal.

The first of these is the doctrine that the *Charter* is engrafted onto the living tree that is the Canadian constitution: *Hunter v. Southam Inc.*, [1984] 2 S.C.R. 145, at pp. 155-56; *Reference Re B.C. Motor Vehicle Act*, [1985] 2 S.C.R. 486, at p. 509. Thus, to borrow the words of Lord Sankey in *Edwards v. Attorney-General for Canada*, [1930] A.C. 124, at p. 136, it must be viewed as "a living tree capable of growth and expansion within its natural limits."

The doctrine of the constitution as a living tree mandates that narrow technical approaches are to be eschewed: *Law Society of Upper Canada v. Skapinker*, [1984] 1 S.C.R. 357, at p. 366. It also suggests that the past plays a critical but non-exclusive role in determining the content of the rights and freedoms granted by the *Charter*. The tree is rooted in past and present institutions, but must be capable of growth to meet the future. As Dickson J. stated in *R. v. Big M Drug Mart Ltd.*, *supra*, at pp. 343-44:

... the *Charter* is intended to set a standard upon which present as well as future legislation is to be tested. Therefore the meaning of the concept of freedom of conscience and religion is not to be determined solely

À mon avis, il faut faire cette analyse et l'objet du droit ou de la liberté en question doit être déterminé en fonction de la nature et des objectifs plus larges de la *Charte* elle-même, des termes choisis pour énoncer ce droit ou cette liberté, des origines historiques des concepts enchaînés et, s'il y a lieu, en fonction du sens et de l'objet des autres libertés et droits particuliers qui s'y rattachent selon le texte de la *Charte*. Comme on le souligne dans l'arrêt *Southam*, l'interprétation doit être libérale plutôt que formaliste et viser à réaliser l'objet de la garantie et à assurer que les citoyens bénéficient pleinement de la protection accordée par la *Charte*. En même temps, il importe de ne pas aller au delà de l'objet véritable du droit ou de la liberté en question et de se rappeler que la *Charte* n'a pas été adoptée en l'absence de tout contexte et que, par conséquent, comme l'illustre l'arrêt de [notre] Cour *Law Society of Upper Canada c. Skapinker* [...] elle doit être située dans ses contextes linguistique, philosophique et historique appropriés.

Après cet exposé de principe général, j'aborde des considérations plus particulièrement pertinentes dans ce pourvoi.

La première est la doctrine selon laquelle la *Charte* est greffée sur l'arbre qu'est la Constitution du Canada: *Hunter c. Southam Inc.*, [1984] 2 R.C.S. 145, aux pp. 155 et 156; *Renvoi: Motor Vehicle Act de la C.-B.*, [1985] 2 R.C.S. 486, à la p. 509. Ainsi, pour reprendre les paroles du vicomte Sankey dans *Edwards v. Attorney-General for Canada*, [1930] A.C. 124, à la p. 136, elle doit être considérée comme [TRADUCTION] «un arbre susceptible de croître et de se développer à l'intérieur de ses limites naturelles.»

La doctrine qui compare la Constitution à un arbre nous oblige à écarter les interprétations étroites et formalistes: *Law Society of Upper Canada c. Skapinker*, [1984] 1 R.C.S. 357, à la p. 366. Elle indique aussi que le passé joue un rôle critique mais non-exclusif dans la détermination du contenu des droits et libertés conférés par la *Charte*. L'arbre est enraciné dans les institutions passées et présentes, mais il doit pouvoir croître pour faire face à l'avenir. Voici ce que dit le juge Dickson dans l'arrêt *R. c. Big M. Drug Mart Ltd.*, précité, aux pp. 343 et 344:

... la *Charte* vise à établir une norme en fonction de laquelle les lois actuelles et futures seront appréciées. Donc, le sens du concept de la liberté de conscience et de religion ne doit pas être déterminé uniquement en

by the degree to which that right was enjoyed by Canadians prior to the proclamation of the *Charter*. [Emphasis in original.]

This admonition is as apt in defining the right to vote as it is in defining freedom of religion. The right to vote, while rooted in and hence to some extent defined by historical and existing practices, cannot be viewed as frozen by particular historical anomalies. What must be sought is the broader philosophy underlying the historical development of the right to vote—a philosophy which is capable of explaining the past and animating the future.

fonction de la mesure dans laquelle les Canadiens jouissaient de ce droit avant la proclamation de la *Charte*. [Souligné dans l'original.]

^a Cette mise en garde s'applique aussi bien à la définition du droit de vote qu'à la définition de la liberté de religion. Bien qu'il tire sa source de pratiques historiques et présentes et qu'il soit donc, dans une certaine mesure, défini par elles, le droit de vote ne saurait être considéré comme figé par certaines anomalies historiques. Ce qu'il faut rechercher, ce sont les principes philosophiques plus généraux qui sous-tendent l'évolution historique du droit de vote — des principes qui peuvent expliquer le passé et animer l'avenir.

^d Ce pourvoi met aussi en cause le principe général selon lequel il faut tenir compte de considérations pratiques en interprétant la Constitution: *R. c. Edwards Books and Art Ltd.*, [1986] 2 R.C.S. 713. Les tribunaux doivent être réceptifs à ce que le juge Frankfurter (*McGowan v. Maryland*, 366 U.S. 420 (1961)) appelle [TRADUCTION] «la réalité pratique de la vie», à laquelle doit répondre la législature: motifs du juge La Forest dans l'arrêt *Edwards Books*, précité, aux pp. 794 et 795, approuvé dans l'arrêt *R. c. Schwartz*, [1988] 2 R.C.S. 443; *États-Unis d'Amérique c. Cotroni*, [1989] 1 R.C.S. 1469. Nulle part cela n'est-il plus vrai que dans l'étude du droit de vote, car des considérations telles que la géographie sociale et physique peuvent avoir une incidence sur la valeur du droit de vote des citoyens.

^g ^f Finalement, est aussi d'une importance fondamentale pour ce pourvoi la règle selon laquelle, dans l'interprétation des droits individuels conférés par la *Charte*, la Cour doit se laisser guider par l'idéal d'une «société libre et démocratique» qui fonde la *Charte*. Comme l'a dit le juge en chef Dickson dans l'arrêt *R. c. Oakes*, [1986] 1 R.C.S. 103 à la p. 136:

Of final and critical importance to this appeal is the canon that in interpreting the individual rights conferred by the *Charter* the Court must be guided by the ideal of a “free and democratic society” upon which the *Charter* is founded. As Dickson C.J. stated in *R. v. Oakes*, [1986] 1 S.C.R. 103, at p. 136:

ⁱ Les tribunaux doivent être guidés par des valeurs et des principes essentiels à une société libre et démocratique, lesquels comprennent, selon moi, le respect de la dignité inhérente de l'être humain, la promotion de la justice et de l'égalité sociales, l'acceptation d'une grande diversité de croyances, le respect de chaque culture et de chaque groupe et la foi dans les institutions sociales et politiques qui favorisent la participation des particuliers et des groupes dans la société.

The Court must be guided by the values and principles essential to a free and democratic society which I believe embody, to name but a few, respect for the inherent dignity of the human person, commitment to social justice and equality, accommodation of a wide variety of beliefs, respect for cultural and group identity, and faith in social and political institutions which enhance the participation of individuals and groups in society.

The first task on an appeal such as this is to define the scope of the right to vote under s. 3 of the *Charter*. The second is to evaluate the existing electoral boundaries in the light of that definition to determine if they violate s. 3 of the *Charter*. If a violation is found, a third task arises—determining whether the limitation on the right is “demonstrably justified in a free and democratic society” and hence saved under s. 1 of the *Charter*. The general principles to which I have referred, while bearing particularly on the task of defining the ambit of the right, also animate the second and third steps of the analysis.

Dans un pourvoi comme celui-ci, il nous faut tout d'abord définir l'étendue du droit de vote conféré par l'art. 3 de la *Charte*. Il faut en second lieu étudier les limites actuelles des circonscriptions électorales compte tenu de cette définition afin de déterminer si elles violent l'art. 3 de la *Charte*. Si l'on conclut qu'il y a violation, une troisième tâche s'impose: établir si la limitation du droit en cause en est une «dont la justification puisse se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique» et donc préservée en vertu de l'article premier de la *Charte*. Les principes généraux que j'ai mentionnés, s'ils se rapportent particulièrement à la tâche consistant à définir l'étendue du droit, animent aussi la seconde et la troisième étapes de l'analyse.

B. The Focus of the Debate

The question for resolution on this appeal can be summed up in one sentence: to what extent, if at all, does the right to vote enshrined in the *Charter* permit deviation from the “one person - one vote” rule? The answer to this question turns on what one sees as the purpose of s. 3. Those who start from the premise that the purpose of the section is to guarantee equality of voting power support the view that only minimal deviation from that ideal is possible. Those who start from the premise that the purpose of s. 3 is to guarantee effective representation see the right to vote as comprising many factors, of which equality is but one. The contest, as I see it, is most fundamentally between these two views, although the submissions before us vary in the emphasis they place on different factors and hence on where they would draw the line.

B. L'objet du débat

On peut résumer en une phrase la question à résoudre en l'espèce: dans quelle mesure, s'il en est, le droit de vote consacré par la *Charte* permet-il de s'écartier de la règle «une personne, une voix»? La réponse à cette question tient à ce que l'on considère être l'objet de l'art. 3. Ceux qui partent de la prémissé selon laquelle l'article a pour but de garantir l'égalité du pouvoir électoral sont d'avis que seule une déviation minime de cet idéal saurait être possible. Par contre, ceux pour qui l'objet de l'art. 3 est de garantir une représentation effective considèrent que le droit de vote comprend plusieurs facteurs, dont l'égalité. Le débat, à mon sens, oppose essentiellement ces deux points de vue, bien que les observations qui nous ont été présentées mettent l'accent sur différents facteurs et tireraient la ligne à des endroits différents.

The Saskatchewan Court of Appeal, as I read its reasons, fell into the camp of those who see the purpose of s. 3 as guaranteeing equality of voting power *per se*. It suggested that the only deviation permissible from the ideal of equality under s. 3 is that required by the practical problems of ensuring that the number of voters in each constituency is mathematically equal on the day of voting (at pp. 21, 24). On the basis of this definition, it found that the electoral boundaries in Saskatchewan violated s. 3 of the *Charter*. Other considerations, such as geography, historical boundaries and community interests, fell to be considered under s. 1. The court found that the

La Cour d'appel de la Saskatchewan, selon mon interprétation de ses motifs, se range parmi ceux qui estiment que l'objet de l'art. 3 est de garantir l'égalité du pouvoir électoral en soi. Elle laisse entendre que la seule déviation permise de l'idéal de l'égalité en vertu de l'art. 3 tient à la difficulté matérielle de garantir que le nombre des électeurs dans chaque circonscription sera mathématiquement égal le jour du scrutin (aux pp. 21 et 24). En se fondant sur cette définition, elle conclut que les limites des circonscriptions électorales en Saskatchewan violent l'art. 3 de la *Charte*. D'autres considérations, tels les caractéristiques géographiques, les limites historiques et les

boundaries were not justified under s. 1, except for the two northern ridings where population is extremely sparse.

In this Court, the respondent, supporting the judgment of the Court of Appeal, urged that the goal of s. 3 is equality of voting power, as nearly as may possibly be achieved. The appellant, while not going so far as to deny the importance of equality in a meaningful right to vote, urged that equality was but one of many factors relevant to the right to vote enshrined in s. 3 and that the fundamental purpose of s. 3 was not to ensure equality of voting power, but effective and fair representation conducive to good government. The interveners tended to ally themselves with one of these two positions, stressing their own particular perspectives. For example, Equal Justice for All urged no deviation from equality, except as might be justified in aid of disadvantaged groups, while the Attorney General for Alberta went so far as to deny equality's place as a "core" or "fundamental" value in assessing the right to vote.

C. The Meaning of the Right to Vote

It is my conclusion that the purpose of the right to vote enshrined in s. 3 of the *Charter* is not equality of voting power *per se*, but the right to "effective representation". Ours is a representative democracy. Each citizen is entitled to be represented in government. Representation comprehends the idea of having a voice in the deliberations of government as well as the idea of the right to bring one's grievances and concerns to the attention of one's government representative; as noted in *Dixon v. B.C. (A.G.)*, [1989] 4 W.W.R. 393, at p. 413, elected representatives function in two roles—legislative and what has been termed the "ombudsman role".

What are the conditions of effective representation? The first is relative parity of voting power. A system which dilutes one citizen's vote unduly as compared with another citizen's vote runs the risk of providing inadequate representation to the citizen whose vote is diluted. The legislative power of the

intérêts de la collectivité, devaient être étudiées en fonction de l'article premier. La Cour conclut que les limites ne sont pas justifiées en vertu de l'article premier, sauf pour les deux circonscriptions septentrielles, dont la population est très clairsemée.

Devant notre Cour, l'intimé, qui est d'accord avec le jugement de la Cour d'appel, affirme que le but de l'art. 3 est l'égalité du pouvoir électoral ou ce qui s'en rapproche le plus. L'appelant, sans aller jusqu'à nier l'importance de l'égalité pour un droit de vote utile, soutient que l'égalité n'est que l'un des nombreux facteurs pertinents au droit de vote consacré par l'art. 3 et que l'objet fondamental de cet article n'est pas d'assurer l'égalité du pouvoir électoral, mais une représentation effective et équitable garantie d'une bonne administration. Les intervenants appuient l'une de ces deux positions, insistant sur les points de vue qui leur sont propres. Par exemple, Equal Justice for All ne veut aucune dérogation à l'égalité, sauf dans la mesure où elle pourrait se justifier pour servir des groupes défavorisés, alors que le procureur général de l'Alberta va jusqu'à nier la place de l'égalité en tant que valeur «cruciale» ou «fondamentale» dans l'appréciation du droit de vote.

C. La signification du droit de vote

Je conclus que l'objet du droit de vote garanti à l'art. 3 de la *Charte* n'est pas l'égalité du pouvoir électoral en soi mais le droit à une «représentation effective». Notre démocratie est une démocratie représentative. Chaque citoyen a le droit d'être représenté au sein du gouvernement. La représentation suppose la possibilité pour les électeurs d'avoir voix aux délibérations du gouvernement aussi bien que leur droit d'attirer l'attention de leur député sur leurs griefs et leurs préoccupations; comme il est dit dans l'arrêt *Dixon v. B.C. (A.G.)*, [1989] 4 W.W.R. 393, à la p. 413, les représentants élus exercent deux rôles—un rôle législatif et celui que l'on qualifie de «ombudsman.»

Quelles sont les conditions de la représentation effective? La première est la parité relative du pouvoir électoral. Le système qui dilue indûment le vote d'un citoyen comparativement à celui d'un autre, court le risque d'offrir une représentation inadéquate au citoyen dont le vote a été affaibli. Le pouvoir

citizen whose vote is diluted will be reduced, as may be access to and assistance from his or her representative. The result will be uneven and unfair representation.

législatif de ce dernier sera réduit, comme pourra l'être l'accès qu'il a auprès de son député et l'aide qu'il peut en obtenir. La conséquence sera une représentation inégale et non équitable.

a

But parity of voting power, though of prime importance, is not the only factor to be taken into account in ensuring effective representation. Sir John A. Macdonald in introducing the *Act to re-adjust the Representation in the House of Commons*, S.C. 1872, c. 13, recognized this fundamental fact (*House of Commons Debates*, vol. III, 4th Sess., p. 926 (June 1, 1872)):

b

... it will be found that... while the principle of population was considered to a very great extent, other considerations were also held to have weight; so that different interests, classes and localities should be fairly represented, that the principle of numbers should not be the only one.

c

Notwithstanding the fact that the value of a citizen's vote should not be unduly diluted, it is a practical fact that effective representation often cannot be achieved without taking into account countervailing factors.

d

First, absolute parity is impossible. It is impossible to draw boundary lines which guarantee exactly the same number of voters in each district. Voters die, voters move. Even with the aid of frequent censuses, voter parity is impossible.

e

Secondly, such relative parity as may be possible of achievement may prove undesirable because it has the effect of detracting from the primary goal of effective representation. Factors like geography, community history, community interests and minority representation may need to be taken into account to ensure that our legislative assemblies effectively represent the diversity of our social mosaic. These are but examples of considerations which may justify departure from absolute voter parity in the pursuit of more effective representation; the list is not closed.

f

Tout d'abord, la parité absolue est impossible. En effet, il n'est pas possible de fixer les limites des circonscriptions de façon à garantir exactement le même nombre d'électeurs dans chaque district. Des électeurs meurent, d'autres déménagent. Même à l'aide de recensements fréquents, la parité électorale est impossible.

g

Deuxièmement, la parité relative qu'il est possible d'atteindre peut ne pas être souhaitable si elle a pour effet de détourner du but principal, qui est la représentation effective. Des facteurs tels les caractéristiques géographiques, l'histoire et les intérêts de la collectivité et la représentation des groupes minoritaires peuvent devoir être pris en considération si l'on veut que nos assemblées législatives représentent effectivement la diversité de notre mosaïque sociale. Ce ne sont là que des exemples de considérations qui peuvent justifier une dérogation à l'égalité absolue des votes dans la poursuite d'une représentation plus effective; la liste n'est pas exhaustive.

j

It emerges therefore that deviations from absolute voter parity may be justified on the grounds of practical impossibility or the provision of more effective representation. Beyond this, dilution of one citizen's vote as compared with another's should not be countenanced. I adhere to the proposition asserted in *Dixon, supra*, at p. 414, that "only those deviations should be admitted which can be justified on the ground that they contribute to better government of the populace as a whole, giving due weight to regional issues within the populace and geographic factors within the territory governed."

This view of the meaning of the right to vote in s. 3 of the *Charter* conforms with the general principles of interpretation discussed at the outset.

The first and most important rule is that the right must be interpreted in accordance with its purpose. As will be seen, there is little in the history or philosophy of Canadian democracy that suggests that the framers of the *Charter* in enacting s. 3 had as their ultimate goal the attainment of voter parity. That purpose would have represented a rejection of the existing system of electoral representation in this country. The circumstances leading to the adoption of the *Charter* negate any intention to reject existing democratic institutions. As noted in *Dixon, supra*, at p. 412: "There is no record of such fundamental institutional reform having been mentioned at the conferences that preceded the adoption of the [proposed] Charter. Nor was the issue raised by any of the plethora of interest groups making submissions in respect of voting rights during the prolonged Joint Senate and House of Commons Committee Hearings on the proposed *Charter*". The framers of the *Charter* had two distinct electoral models before them—the "one person - one vote" model espoused by the United States Supreme Court in *Baker v. Carr*, 369 U.S. 186 (1962), *Karcher v. Daggett*, 462 U.S. 725 (1983), and *Kirkpatrick v. Preisler*, 394 U.S. 526 (1969), and the less radical, more pragmatic approach which had developed in England and in this country through the centuries and which was actually in place. In the absence of any supportive evidence to the contrary (as may be found in the United States in the speeches of the founding fathers), it would be wrong to infer that in enshrining the right to vote in our written con-

Il se fait donc que des dérogations à la parité électorale absolue peuvent se justifier en présence d'une impossibilité matérielle ou pour assurer une représentation plus effective. À part cela, l'affaiblissement du vote d'un citoyen comparativement à celui d'un autre ne devrait pas être toléré. Je souscris à l'extrait suivant de l'arrêt *Dixon*, précité, à la p. 414: [TRADUCTION] «ne devraient être permis que des écarts qui se justifient parce qu'ils permettent de mieux gouverner l'ensemble de la population, en donnant aux questions régionales et aux facteurs géographiques le poids qu'ils méritent.»

Cette interprétation du sens du droit de vote prévu à l'art. 3 de la *Charte* est conforme aux principes généraux d'interprétation discutés au début.

La règle primordiale et la plus importante est que le droit doit s'interpréter conformément à son objet. Comme on le verra, peu de choses dans l'histoire ou la philosophie de la démocratie canadienne permettent de croire que les rédacteurs de la *Charte* visaient principalement, en édictant l'art. 3, à atteindre la parité électorale. Cet objet serait un rejet du système actuel de la représentation électorale au Canada. Les circonstances qui ont mené à l'adoption de la *Charte* contredisent toute intention de rejeter les institutions démocratiques existantes. Comme on l'a dit dans l'arrêt *Dixon*, précité, à la p. 412: [TRADUCTION] «On ne trouve pas trace de la mention d'une réforme institutionnelle aussi fondamentale au cours des conférences qui ont précédé l'adoption de la Charte. La question n'a été soulevée par aucun des nombreux groupes d'intérêt qui ont présenté des observations sur le droit de vote au cours des longues séances du Comité mixte du Sénat et de la Chambre des communes sur la [future] *Charte*. Deux systèmes électoraux distincts étaient proposés aux rédacteurs de la *Charte*: la règle dite «une personne, une voix» adoptée par la Cour suprême des États-Unis dans les arrêts *Baker v. Carr*, 369 U.S. 186 (1962), *Karcher v. Daggett*, 462 U.S. 735 (1983), et *Kirkpatrick v. Preisler*, 394 U.S. 526 (1969), ou l'approche moins radicale et plus pragmatique qui a évolué en Angleterre et dans notre pays au cours des siècles et qui était alors appliquée. En l'absence de preuve contraire (comme on peut en trouver aux États-Unis dans les discours des rédacteurs de la Constitution américaine), nous

stitution the intention was to adopt the American model. On the contrary, we should assume that the goal was to recognize the right affirmed in this country since the time of our first Prime Minister, Sir John A. Macdonald, to effective representation in a system which gives due weight to voter parity but admits other considerations where necessary.

a aurions tort de déduire qu'en consacrant le droit de vote dans notre Constitution écrite, le législateur entendait adopter le modèle américain. Au contraire, nous devrions présumer que son but était de reconnaître le droit affirmé dans notre pays depuis l'époque du premier de nos premiers ministres, Sir John A. Macdonald, le droit à la représentation effective au sein d'un système accordant la considération voulue à l'égalité des électeurs, tout en admettant au besoin d'autres considérations.

I turn next to the history of our right to vote. As already noted, the history of our right to vote and the context in which it existed at the time the *Charter* was adopted support the conclusion that the purpose of the guarantee of the right to vote is not to effect perfect voter equality, in so far as that can be done, but the broader goal of guaranteeing effective representation. As I noted in *Dixon, supra*, at p. 409, democracy in Canada is rooted in a different history than in the United States:

b c d e f g h i j J'aborde maintenant l'historique de notre droit de vote. Comme on l'a déjà souligné, l'histoire du droit de vote au Canada et le contexte dans lequel il existait lors de l'adoption de la *Charte* étaient la conclusion que la garantie de ce droit vise non pas à atteindre l'égalité absolue des électeurs, dans la mesure où cela est possible, mais de façon plus générale à assurer une représentation effective. Comme je l'ai noté dans l'arrêt *Dixon*, précité, à la p. 409, la démocratie canadienne a des racines différentes de celles de la démocratie américaine:

Its origins lie not in the debates of the founding fathers, but in the less absolute recesses of the British tradition. Our forefathers did not rebel against the English tradition of democratic government as did the Americans; on the contrary, they embraced it and changed it to suit their own perceptions and needs.

e f [TRADUCTION] Ses origines se trouvent non pas dans les débats des fondateurs de l'Union mais dans les dédales plus nuancés de la tradition britannique. Nos ancêtres ne se sont pas révoltés contre la tradition anglaise de gouvernement démocratique comme l'ont fait les Américains; au contraire, ils l'ont embrassée pour ensuite la modifier afin de servir leurs propres idées et besoins.

I went on to describe the Canadian tradition as one of evolutionary democracy moving in uneven steps toward the goal of universal suffrage and more effective representation, which even in its advanced stages tolerates deviation from voter parity in the interests of better representation:

g h i j J'ai ensuite décrit le modèle canadien comme une démocratie en évolution qui se dirige par étapes inégales vers l'objectif du suffrage universel et d'une représentation plus effective, qui même dans ses étapes les plus avancées tolère les dérogations à la parité électorale dans l'intérêt d'une meilleure représentation:

What is that tradition? It was a tradition of evolutionary democracy, of increasing widening of representation through the centuries. But it was also a tradition which, even in its more modern phases, accommodates significant deviation from the ideals of equal representation. Pragmatism, rather than conformity to a philosophical ideal, has been its watchword.

i h [TRADUCTION] Quelle est cette tradition? Il s'agit de la tradition d'une démocratie en évolution, d'une représentation sans cesse croissante au cours des siècles. Mais c'est aussi une tradition qui, même dans ses étapes les plus contemporaines, s'accorde d'une dérogation considérable aux idéaux de la représentation égale. Le mot d'ordre est le pragmatisme plutôt que la conformité à un idéal philosophique.

Other Commonwealth countries have affirmed the same tradition. Thus the Australian High Court rejected a "one person - one vote" approach in favour

j D'autres pays du Commonwealth ont adopté le même modèle. Ainsi la Haute Cour de l'Australie a rejeté la règle «une personne, une voix» en faveur

of an approach which permitted consideration of countervailing factors: *Attorney-General (Aus.); Ex rel. McKinlay v. Commonwealth* (1975), 135 C.L.R. 1. Stephen J. wrote, at p. 57:

It is, then, quite apparent that representative democracy is descriptive of a whole spectrum of political institutions, each differing in countless respects yet answering to that generic description. . . .

To contend that the presence of what is described as "as near as practicable equality of numbers" within electoral divisions is essential to representative democracy, to a legislature "chosen by the people", is to deny proper meaning to language and to ignore long chapters in the evolution of democratic institutions both in this country and overseas, in which, representative democracy having been attained, its details have undergone frequent changes in response to community pressures but have failed to possess this feature of equality of numbers on which the plaintiffs now insist.

See also Gibbs J., at p. 45 and Barwick C.J., at p. 25.

To return to the metaphor of the living tree, our system is rooted in the tradition of effective representation and not in the tradition of absolute or near absolute voter parity. It is this tradition that defines the general ambit of the right to vote. This is not to suggest, however, that inequities in our voting system are to be accepted merely because they have historical precedent. History is important in so far as it suggests that the philosophy underlying the development of the right to vote in this country is the broad goal of effective representation. It has nothing to do with the specious argument that historical anomalies and abuses can be used to justify continued anomalies and abuses, or to suggest that the right to vote should not be interpreted broadly and remedially as befits *Charter* rights. Departures from the Canadian ideal of effective representation may exist. Where they do, they will be found to violate s. 3 of the *Charter*.

I turn finally to the admonition that courts must be sensitive to practical considerations in interpreting

d'une approche permettant de tenir compte de facteurs opposés: *Attorney-General (Aus.); Ex rel. McKinlay v. Commonwealth* (1975), 135 C.L.R. 1. Le juge Stephen a écrit à la p. 57:

^a [TRADUCTION] Il est donc bien évident que la démocratie représentative désigne tout un éventail d'institutions politiques, les unes différant des autres à de nombreux égards mais chacune d'elles répondant à cette désignation générique . . .

^b Prétendre que l'existence de ce que l'on appelle «la plus grande égalité possible des nombres» au sein des circonscriptions électORALES est essentielle à la démocratie représentative, à une assemblée législative «choisie par le peuple», c'est nier le sens propre aux mots et ne pas tenir compte de longs chapitres de l'évolution des institutions démocratiques tant dans notre pays qu'à l'étranger, au sein desquelles la démocratie représentative, une fois atteinte, a subi dans ses caractéristiques de nombreuses modifications en réponse aux pressions de la collectivité, sans jamais toutefois posséder l'égalité des nombres sur laquelle les demandeurs insistent maintenant.

^c e Voir aussi les motifs du juge Gibbs à la p. 45 et ceux du juge en chef Barwick à la p. 25.

^f Pour revenir à la métaphore de l'arbre, notre système prend racine dans la tradition de la représentation effective et non dans la tradition de la parité absolue ou presqu'absolue du nombre des électeurs. C'est cette tradition qui définit la portée générale du droit de vote. Cela ne signifie pas, cependant, que les inégalités de notre système électoral doivent être acceptées simplement parce qu'elles ont un précédent historique. L'histoire a son importance dans la mesure où elle indique que la philosophie sous-tendant l'évolution du droit de vote dans notre pays est l'objectif général de la représentation effective. Elle n'a rien à voir avec l'argument spéieux selon lequel on peut invoquer les anomalies et les abus historiques pour justifier leur survivance ou pour dire que le droit de vote ne devrait pas être interprété de façon large et corrective comme il convient aux droits prévus par la *Charte*. Il se peut que l'on s'écarte de l'idéal canadien de la représentation effective et, dans ce cas, il y a violation de l'art. 3 de la *Charte*.

^j J'en arrive enfin à l'exhortation faite aux tribunaux de tenir compte de considérations pratiques lorsqu'ils

Charter rights. The "practical living fact", to borrow Frankfurter J.'s phrase, is that effective representation and good government in this country compel those charged with setting electoral boundaries sometimes to take into account factors other than voter parity, such as geography and community interests. The problems of representing vast, sparsely populated territories, for example, may dictate somewhat lower voter populations in these districts; to insist on voter parity might deprive citizens with distinct interests of an effective voice in the legislative process as well as of effective assistance from their representatives in their "ombudsman" role. This is only one of a number of factors which may necessitate deviation from the "one person - one vote" rule in the interests of effective representation.

In the final analysis, the values and principles animating a free and democratic society are arguably best served by a definition that places effective representation at the heart of the right to vote. The concerns which Dickson C.J. in *Oakes* associated with a free and democratic society—respect for the inherent dignity of the human person, commitment to social justice and equality, respect for cultural and group identity, and faith in social and political institutions which enhance the participation of individuals in society—are better met by an electoral system that focuses on effective representation than by one that focuses on mathematical parity. Respect for individual dignity and social equality mandate that citizen's votes not be unduly debased or diluted. But the need to recognize cultural and group identity and to enhance the participation of individuals in the electoral process and society requires that other concerns also be accommodated.

In summary, I am satisfied that the precepts which govern the interpretation of *Charter* rights support the conclusion that the right to vote should be defined

interprètent les droits garantis par la *Charte*. La [TRA-DUCTION] «réalité pratique de la vie», pour emprunter l'expression du juge Frankfurter, veut que la représentation effective et la bonne administration dans ce pays obligent ceux qui sont chargés de fixer les limites des circonscriptions électorales à tenir parfois compte d'autres facteurs que la parité du nombre des électeurs, tels les conditions géographiques et les intérêts de la collectivité. La difficulté qu'il y a à représenter de vastes territoires à faible densité de population, par exemple, peut dicter un nombre d'électeurs quelque peu inférieur dans ces districts; en insistant sur la parité des nombres, on pourrait priver des citoyens, ayant des intérêts distincts, d'une voix effective au sein du processus législatif aussi bien que d'une aide réelle de la part de leurs représentants dans leur rôle d'"ombudsman". Ce n'est là qu'un des nombreux facteurs susceptibles de commander une dérogation à la règle «une personne, une voix» dans l'intérêt d'une représentation effective.

En dernière analyse, on peut soutenir que les valeurs et les principes qui animent une société libre et démocratique sont mieux servis par une définition qui place la représentation effective au cœur même du droit de vote. Les préoccupations que le juge en chef Dickson, dans l'arrêt *Oakes*, a associées à une société libre et démocratique—le respect de la dignité inhérente à l'être humain, la promotion de la justice et de l'égalité sociales, l'acceptation d'une grande diversité de croyances, le respect de chaque culture et de chaque groupe et la foi dans les institutions sociales et politiques qui favorisent la participation des particuliers dans la société—sont mieux servies par un système électoral axé sur la représentation effective que par un système fondé sur la parité mathématique. Le respect de la dignité individuelle et de l'égalité sociale exige que les votes des citoyens ne soient pas indûment dépréciés ou dilués. Toutefois la reconnaissance nécessaire des cultures et des groupes et l'amélioration de la participation des particuliers au processus électoral et à la société exigent que l'on tienne également compte d'autres préoccupations.

Pour résumer, je suis persuadée que les préceptes qui régissent l'interprétation des droits prévus par la *Charte* appuient la conclusion que le droit de vote

as guaranteeing the right to effective representation. The concept of absolute voter parity does not accord with the development of the right to vote in the Canadian context and does not permit of sufficient flexibility to meet the practical difficulties inherent in representative government in a country such as Canada. In the end, it is the broader concept of effective representation which best serves the interests of a free and democratic society.

devrait se définir comme la garantie du droit à une représentation effective. Le concept de la parité absolue du nombre d'électeurs ne s'accorde pas avec l'évolution du droit de vote dans le contexte canadien, et il n'offre pas la flexibilité nécessaire pour faire face aux difficultés d'ordre pratique inhérentes au gouvernement représentatif dans un pays tel que le Canada. En définitive, c'est le concept plus large de la représentation effective qui sert le mieux les intérêts d'une société libre et démocratique.

IV Do the Saskatchewan Boundaries Violate the Right to Vote?

A. *The Issue*

It is important at the outset to remind ourselves of the proper role of courts in determining whether a legislative solution to a complex problem runs afoul of the *Charter*. This Court has repeatedly affirmed that the courts must be cautious in interfering unduly in decisions that involve the balancing of conflicting policy considerations: see *Reference Re Public Service Employee Relations Act (Alta.)*, [1987] 1 S.C.R. 313, *per* Le Dain J., at p. 392; *Canada v. Schmidt*, [1987] 1 S.C.R. 500, *per* La Forest J., at pp. 522-23; *Canada (Auditor General) v. Canada (Minister of Energy, Mines and Resources)*, [1989] 2 S.C.R. 49, *per* Dickson C.J., at pp. 90-92. These considerations led me to suggest in *Dixon, supra*, at p. 419, that "the courts ought not to interfere with the legislature's electoral map under s. 3 of the Charter unless it appears that reasonable persons applying the appropriate principles . . . could not have set the electoral boundaries as they exist."

IV Les limites des circonscriptions électorales de la Saskatchewan violent-elles le droit de vote?

A. *La question*

Il est important au départ de nous rappeler le rôle approprié des tribunaux lorsqu'il s'agit de déterminer si une solution législative à un problème complexe est contraire à la *Charte*. Notre Cour a affirmé à plusieurs reprises que les tribunaux doivent se garder de modifier indûment les décisions dans lesquelles il faut soupeser des considérations de principe opposées: voir les arrêts *Renvoi relatif à la Public Service Employee Relations Act (Alb.)*, [1987] 1 R.C.S. 313, motifs du juge Le Dain, à la p. 392; *Canada c. Schmidt*, [1987] 1 R.C.S. 500, motifs du juge Le Dain, aux pp. 522 et 523; *Canada (Vérificateur général) c. Canada (Ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources)*, [1989] 2 R.C.S. 49, motifs du juge en chef Dickson, aux pp. 90 à 92. Ces considérations m'ont incitée à dire, à la p. 419 de l'arrêt *Dixon*, précité, que [TRADUCTION] «les tribunaux devraient se garder de modifier, en vertu de l'art. 3 de la Charte, les circonscriptions électorales établies par le législateur à moins qu'il ne semble que des personnes raisonnables, appliquant les principes appropriés, n'auraient pas pu tracer les limites existantes des circonscriptions.»

Before turning to the constituencies in question, it is necessary to clarify what is being tested. As noted at the outset, the issue in this appeal concerns the "variance" in voter populations among constituencies and the "distribution" of constituencies among urban, rural and northern areas. This wording suggests a focus on the result obtained rather than the process,

Avant d'en arriver aux circonscriptions en cause, il faut définir plus clairement ce qui doit être évalué. Comme je l'ai souligné au début, la question litigieuse dans ce pourvoi concerne les «différences» dans le nombre d'électeurs entre certaines circonscriptions et la «répartition» des circonscriptions entre les zones urbaines, rurales et du Nord. Cette formulation de la question propose d'axer la réflexion sur le

although, as will be seen, I conclude that the process used here did not in fact violate s. 3.

The Court of Appeal focused on the constitutionality of *The Electoral Boundaries Commission Act*. It held at p. 189 that the Act was unconstitutional because it did not "direct the Commission to be guided by the fundamental principle of equality of voting power", and in fact barred the electoral commission from applying the principle of equality by requiring a specified number of urban, rural and northern seats. As the second stage of its analysis, the court considered the effect of the legislation. After pointing out a number of discrepancies between various ridings, the court concluded that the electoral boundaries themselves violated the right to vote guaranteed under the *Charter*. In arriving at this conclusion, the court applied a s. 3 test which I have suggested is wrong—the test of voter parity in so far as it is possible of achievement. It is therefore necessary to address this question anew in the light of the test for s. 3 which I have proposed.

résultat obtenu plutôt que sur le processus, bien que, comme on le verra, je conclue qu'en fait le processus suivi ne viole pas l'art. 3.

^a La Cour d'appel a centré l'examen sur la constitutionnalité de *The Electoral Boundaries Commission Act*. Elle a conclu à la p. 189 que la Loi était inconstitutionnelle parce qu'elle [TRADUCTION] «n'ordonnait pas à la Commission de se laisser guider par le principe fondamental de l'égalité du pouvoir électoral», et qu'en fait elle empêchait la Commission d'appliquer le principe de l'égalité en exigeant un nombre précis de sièges dans les zones urbaines, rurales et du Nord. Au second stade de son analyse, la Cour a considéré l'effet de la Loi. Après avoir souligné un certain nombre d'écart entre diverses circonscriptions, la Cour a conclu que les limites des circonscriptions électorales elles-mêmes violaient le droit de vote garanti par la *Charte*. Pour parvenir à cette conclusion, la Cour a appliqué un critère fondé sur l'art. 3 dont j'ai laissé entendre qu'il était erroné — le critère de la parité du nombre des électeurs dans la mesure où on peut l'atteindre. Il faut par conséquent examiner de nouveau cette question en fonction du critère fondé sur l'art. 3 que j'ai proposé.

B. *The Boundaries*

The Electoral Boundaries Commission Act required the electoral commission to create 29 urban, 35 rural and 2 northern ridings. The 64 urban and rural ridings fall roughly into the south half of the province, while the two northern ridings make up its north half. In the southern half of the province, the voter population of each constituency is within plus or minus 25 percent of the provincial quotient. The Act specifically permitted the two northern ridings to vary from the provincial quotient by up to plus or minus 50 percent. The Court of Appeal, under s. 1, found that special treatment for northern ridings was constitutionally acceptable, and no issue is taken on that point. The main focus is on the southern ridings, which the Court of Appeal found violate s. 3 of the *Charter*.

^f *The Electoral Boundaries Commission Act* exigeait que la commission de délimitation des circonscriptions électorales crée 29 circonscriptions urbaines, 35 circonscriptions rurales et 2 circonscriptions du Nord. Les 64 circonscriptions urbaines et rurales forment à peu près la partie sud de la province, alors que les 2 circonscriptions du Nord constituent sa partie septentrionale. Dans la partie sud de la province, la population de chaque circonscription électorale n'est pas inférieure ou supérieure de plus de 25 pour 100 au quotient provincial. La Loi permettait expressément aux deux circonscriptions septentrionales de s'écartez jusqu'à 50 pour 100 du quotient provincial, en plus ou en moins. La Cour d'appel, en vertu de l'article premier, a conclu qu'un traitement particulier à l'égard des circonscriptions du Nord était constitutionnellement acceptable, et ce point n'est pas contesté. Le débat porte sur les circonscriptions du Sud, la Cour d'appel ayant conclu qu'elles violaient l'art. 3 de la *Charte*.

The question is whether the deviations from voter parity in southern ridings can be justified on the basis of valid considerations. The respondent suggests that the voter population disparities between ridings cannot be justified and violate s. 3. In support of this he argues: (1) that the electoral commission, constrained as it was by the legislation, acted arbitrarily; and (2) that in fact there are discrepancies in the population of various ridings which are unjustified. The first argument is concerned mainly with process; the second with result.

La question est de savoir si des dérogations à la parité électorale dans les circonscriptions du Sud peuvent se justifier par des considérations valides. L'intimé affirme que les différences de population entre les circonscriptions ne peuvent se justifier et violent l'art. 3, et il invoque les deux arguments suivants: (1) la Commission de délimitation des circonscriptions électorales, limitée comme elle l'était par la législation, a agi arbitrairement; et (2) en fait, certaines différences de population entre diverses circonscriptions sont injustifiées. Le premier argument concerne principalement le processus; le deuxième, le résultat.

I turn first to the proposition that the electoral commission acted arbitrarily and without due regard for the need to maintain relative voter parity. The argument in support of this position, accepted by the Court of Appeal, is that the electoral commission was improperly prevented from giving due weight to voter equity because *The Electoral Boundaries Commission Act* required that it produce an electoral map with a specified number of urban, rural and northern seats.

J'examine tout d'abord la proposition selon laquelle la Commission de délimitation des circonscriptions électorales a agi de façon arbitraire et sans tenir suffisamment compte de la nécessité de maintenir la parité relative du nombre des électeurs. Selon l'argument à l'appui de cette proposition, accueilli par la Cour d'appel, la Commission aurait été irrégulièrement empêchée d'accorder l'importance nécessaire à l'égalité des électeurs parce que *The Electoral Boundaries Commission Act* lui imposait de produire une carte électorale comportant un nombre précis de circonscriptions électorales urbaines, rurales et septentrionales.

This argument overlooks the genesis of the stipulation in the legislation and the actual population distribution that underpinned the allocation of urban and rural seats. The allotment of seats to the various urban centres in *The Representation Act, 1989* flows logically from the electoral map that it replaced. Under *The Representation Act, 1981*, the number of seats in the various urban centres was as follows: Moose Jaw - 2; Regina - 10; Saskatoon - 10; Swift Current - 1; North Battleford - 1; Prince Albert had one seat within city limits and another, Prince Albert-Duck Lake, which was comprised of part of the City and a small part of a neighbouring area. The City of Yorkton was part of a riding comprised of the City itself and a very small surrounding area. This map was made by an impartial commission not required to establish a particular number of rural or urban ridings.

Cet argument ne tient pas compte de l'origine de cette disposition de la loi et de la répartition réelle de la population qui sous-tendent la répartition des circonscriptions urbaines et rurales. La répartition des sièges entre les divers centres urbains dans *The Representation Act, 1989* découle logiquement de la carte électorale qu'elle a remplacée. Selon *The Representation Act, 1981*, le nombre de sièges dans les divers centres urbains était réparti comme suit: Moose Jaw - 2; Regina - 10; Saskatoon - 10; Swift Current - 1; North Battleford - 1; Prince Albert avait un siège dans les limites de la ville et un autre, Prince Albert-Duck Lake, qui comprenait une partie de la ville et une petite partie d'une région environnante. La ville de Yorkton faisait partie d'une circonscription comprenant la ville elle-même et une très petite région avoisinante. Cette carte avait été établie par une commission impartiale qui n'était pas tenue à un nombre précis de circonscriptions rurales ou urbaines.

The configuration of urban seats in *The Representation Act, 1989* simply reflects population growth in those areas from the time the earlier map was put in place. The 1989 map includes additional seats for the growing centres of Saskatoon and Regina. The increased size of the City of Yorkton is reflected in the fact that it became a self-contained riding shorn of the surrounding rural area. Similarly, Prince Albert, another rapidly growing city, was divided into two seats comprised exclusively of the urban area itself. This is not an "arbitrary" allocation of constituencies. It is founded on the electoral map made by an impartial and unfettered commission in 1981 and the population growth that has since occurred.

Overall, the electoral map put in place by *The Representation Act, 1989* admits of a tendency for "urban" seats to have more voters than "rural" seats. Urban ridings generally have somewhat more voters than the quotient and rural ridings generally have somewhat fewer. The discrepancies, however, are not great and there are a number of exceptions. Several rural seats are larger than a number of urban ones. Moreover, "rural" seats are not necessarily "farm" or "agricultural" seats. A number of relatively major centres including Weyburn, Estevan, Melville, Nipawin, Melfort and Lloydminster are included in these "rural" areas.

The actual allocation of seats between urban and rural areas is very close to the population distribution between those areas. The rural areas have 53.0 percent of the seats and 50.4 percent of the population. Urban areas have 43.9 percent of the seats and 47.6 percent of the population. The rural areas are, therefore, somewhat over-represented, and the urban areas somewhat under-represented, but these deviations are relatively small. Similar deviations occurred on the redistributions proposed by the Constituency Boundaries Commissions of 1974 and 1979-80. For example, the 1979-80 Report allocated only 40.6 percent of seats to urban areas even though they had 42.6 per-

La configuration des circonscriptions urbaines dans *The Representation Act, 1989* ne fait que refléter la croissance démographique dans ces régions depuis la préparation de l'ancienne carte. La carte de 1989 comprend des sièges supplémentaires pour les centres en expansion de Saskatoon et de Regina. Le fait que la ville de Yorkton soit devenue une circonscription complète par elle-même, retranchée de la région rurale avoisinante, reflète l'accroissement de sa population. De la même façon, Prince Albert, une autre ville en pleine expansion, a été partagée en deux circonscriptions comprenant exclusivement la zone urbaine elle-même. Il ne s'agit pas là d'une répartition «arbitraire» de circonscriptions électorales, mais de la résultante de la carte électorale établie en 1981 par une commission impartiale, et de l'accroissement de la population survenu depuis.

Dans l'ensemble, la carte électorale établie par *The Representation Act, 1989* indique une tendance dans les circonscriptions «urbaines» à compter plus d'électeurs que les circonscriptions «rurales». En effet, les circonscriptions urbaines ont généralement un peu plus d'électeurs que le quotient alors que les circonscriptions rurales en comptent généralement un peu moins. Cependant les différences ne sont pas considérables et il y a des exceptions. Plusieurs circonscriptions rurales sont plus grandes que certaines circonscriptions urbaines. De plus, les circonscriptions «rurales» ne sont pas nécessairement des circonscriptions «agricoles». Plusieurs centres relativement importants, dont Weyburn, Estevan, Melville, Nipawin, Melfort et Lloydminster, sont inclus dans ces circonscriptions «rurales».

La répartition réelle des sièges entre les zones urbaines et les zones rurales se rapproche beaucoup de la répartition de la population dans ces zones. Les zones rurales ont 53 pour 100 des sièges et 50,4 pour 100 de la population. Les zones urbaines ont 43,9 pour 100 des sièges et 47,6 pour 100 de la population. Par conséquent, les zones rurales sont quelque peu surreprésentées et les zones urbaines sont quelque peu sous-représentées, mais ces écarts sont relativement mineurs. Des écarts similaires avaient résulté des répartitions proposées par les Commissions de délimitation des circonscriptions électorales de 1974 et de 1979-1980. Par exemple, le Rapport de

cent of the population. In the 1974 redistribution, urban areas had only 36.1 percent of the seats but 38.9 percent of the population. It is thus seen that the effect of the allocation of seats to urban and rural ridings in the 1989 legislation was mainly to increase the number of urban seats to reflect population increases in urban areas. This belies the suggestion that the 1989 Act was an unjustified attempt to adjust boundaries to benefit the governing party.

The argument that the commission was arbitrarily constrained by the governing legislation may also be criticized on the ground that it assumes an unduly constrained view of *The Electoral Boundaries Commission Act*. Section 20 of the Act sets out the criteria which must govern the electoral map:

20 A commission, in determining the area to be included in and in fixing the boundaries of all proposed constituencies:

(a) shall determine a constituency population quotient by dividing the voter population by the number of constituencies, from which:

(i) no proposed southern constituency population shall vary, subject to section 14 and subsection 15(1), by more than 25%;

(ii) no proposed northern constituency population shall vary, subject to section 14, by more than 50%;

(b) may use the allowable variation from the population quotient mentioned in clause (a) to accommodate:

(i) the sparsity, density or relative rate of growth of population of any proposed constituency;

(ii) any special geographic features including size and means of communication between the various parts of the proposed constituency;

(iii) the community or diversity of interests of the population, including variations in the requirements of the population of any proposed constituency; and

(iv) other similar or relevant factors.

1979-1980 n'accordait que 40,6 pour 100 des sièges aux zones urbaines qui comptaient 42,6 pour 100 de la population. Dans la nouvelle répartition de 1974, les zones urbaines n'avaient que 36,1 pour 100 des sièges mais 38,9 pour 100 de la population. On voit donc que la répartition des sièges entre les circonscriptions urbaines et rurales dans la loi de 1989 a eu principalement pour effet d'augmenter le nombre de sièges urbains afin de refléter l'accroissement de la population dans les zones urbaines. Cela contredit la prétention que la loi de 1989 était une tentative injustifiée de modifier les limites des circonscriptions pour avantage le parti au pouvoir.

L'argument des contraintes arbitraires imposées à la commission par la loi applicable peut aussi être critiqué en ce qu'il témoigne d'une interprétation indûment restrictive de *The Electoral Boundaries Commission Act*. L'article 20 de la Loi établit les normes qui doivent régir la carte électorale:

[TRADUCTION] **20** Pour fixer la superficie et les limites des circonscriptions proposées, une commission:

a) doit déterminer le quotient de circonscription électorale en divisant le chiffre de la population électorale par le nombre de circonscriptions, quotient dont ne doit s'écartier:

i) de plus de 25 % la population des circonscriptions méridionales envisagées, sous réserve de l'article 14 et du paragraphe 15(1);

ii) de plus de 50 % la population des circonscriptions septentrionales envisagées, sous réserve de l'article 14;

b) peut utiliser l'écart permis par rapport au quotient visé à l'alinéa a) pour tenir compte des facteurs suivants:

i) la densité ou le taux relatif de croissance de la population de toute circonscription envisagée;

ii) toute caractéristique géographique particulière, y compris les dimensions de la circonscription envisagée et les moyens de communication entre ses diverses parties;

iii) la similitude ou la diversité des intérêts de la population, y compris les écarts dans les exigences de la population de toute circonscription envisagée;

iv) d'autres facteurs semblables ou pertinents.

The Commission adhered to these criteria in setting the boundaries, applying a test consistent with s. 3 of the *Charter* as I have interpreted it, noting at p. 4 of its Final Report:

In the opinion of the Commission, the principle of representation by population is recognized in the legislation by the establishment of a constituency voter population quotient. Clearly the Act by necessary inference implies that such voter population quotient must be the benchmark for all constituencies. The right of the Commission to depart from that quotient is not an absolute one. It is entitled to depart therefrom only for the reasons set forth in the Act and only to the extent that the special circumstances properly permit, and the legislation requires. This was the interpretation followed by the Commission in submitting its Interim Report and in reviewing the representations made whether written or oral, in respect to that Report. [Emphasis added.]

I am satisfied that the proposition that the Commission was unduly constrained by the governing legislation and consequently failed to take into consideration the appropriate factors must fail. The process, viewed as a whole, was fair. The original division between urban and rural ridings was the work of an unimpeded commission; the subsequent adjustment largely reflected population changes, and gave due weight to the principle of voter parity. The fact that the legislature was involved in the readjustment does not in itself render the process arbitrary or unfair, in my view.

I turn then to the contention that the distribution of seats itself violates s. 3 of the *Charter*. As already noted, variances between southern seats fall within plus or minus 25 percent of the provincial quotient. Moreover, the distribution between urban and rural seats closely approximates the actual split between urban and rural population. It remains, however, to consider whether unjustifiable deviations exist with respect to particular ridings in the southern half of the province.

Before examining the electoral boundaries to determine if they are justified, it may be useful to mention some of the factors other than equality of voting power which figure in the analysis. One of the

La Commission a appliqué ces normes en fixant les limites des circonscriptions, appliquant un critère conforme à l'art. 3 de la *Charte* tel que je l'ai interprété, et a noté à la p. 4 de son rapport final:

^a [TRADUCTION] La Commission est d'avis que le principe de la représentation selon la population est reconnu dans la législation par la création d'un quotient électoral de circonscription. Il est clair que la Loi, par déduction nécessaire, suppose que ce quotient doit être le point de référence pour toutes les circonscriptions. Le droit de la Commission de s'écartier de ce quotient n'est pas absolu. Elle ne peut le faire que pour les motifs exposés dans la Loi, et seulement dans la mesure où les circonstances particulières l'y autorisent, et la loi l'exige. Telle est l'interprétation adoptée par la Commission lorsqu'elle a présenté son Rapport provisoire et qu'elle a étudié les observations faites par écrit ou de vive voix à l'égard du Rapport. [Je souligne.]

^b Je suis convaincue qu'il faut rejeter la proposition selon laquelle la Commission était indûment assujettie aux contraintes de la loi applicable et a par conséquent omis de prendre en considération les facteurs appropriés. Considéré globalement le processus était équitable. La répartition initiale des circonscriptions rurales et urbaines avait été faite par une commission qui n'était assujettie à aucune contrainte; les modifications ultérieures reflètent en large part les changements démographiques et donnent au principe de l'égalité électrale le poids qui lui revient. La participation du législateur à l'ajustement de la répartition ne rend pas le processus injuste ou arbitraire.

^c ^d ^e ^f ^g J'en viens alors à la prétention selon laquelle la répartition des sièges elle-même viole l'art. 3 de la *Charte*. Comme on l'a déjà souligné, les divers chiffres de population dans les circonscriptions méridionales ne s'écartent pas de plus de 25 pour 100 du quotient provincial. En outre, la répartition des circonscriptions urbaines et rurales suit de près le partage réel de la population entre les villes et les campagnes. Il reste cependant à considérer si des écarts injustifiables existent dans certaines circonscriptions particulières de la partie méridionale de la province.

^j Avant d'étudier les limites des circonscriptions électorales pour déterminer si elles sont justifiées, il peut être utile de mentionner certains facteurs, autres que l'égalité du pouvoir électoral, qui interviennent

most important is the fact that it is more difficult to represent rural ridings than urban. The material before us suggests that not only are rural ridings harder to serve because of difficulty in transport and communications, but that rural voters make greater demands on their elected representatives, whether because of the absence of alternative resources to be found in urban centres or for other reasons. Thus the goal of effective representation may justify somewhat lower voter populations in rural areas. Another factor which figured prominently in the argument before us is geographic boundaries; rivers and municipal boundaries form natural community dividing lines and hence natural electoral boundaries. Yet another factor is growth projections. Given that the boundaries will govern for a number of years—the boundaries set in 1989, for example, may be in place until 1996—projected population changes within that period may justify a deviation from strict equality at the time the boundaries are drawn.

dans cette analyse. Un des plus importants tient à ce qu'il est plus difficile de représenter des populations rurales que des populations urbaines. Les documents qui nous ont été présentés indiquent que non seulement les circonscriptions rurales sont plus difficiles à desservir en raison de divers problèmes de transport et de communications, mais aussi que les électeurs ruraux font plus appel à leurs représentants élus soit à cause de l'absence des ressources plus diversifiées dont disposent les centres urbains soit pour d'autres raisons. Ainsi l'objectif de la représentation effective peut justifier l'existence de populations électorales légèrement inférieures dans les régions rurales. Un autre facteur auquel il a été donné une place prééminente devant notre Cour, concernait les frontières géographiques; les rivières et les territoires des municipalités constituent des lignes naturelles de démarcation entre les communautés et par conséquent des limites naturelles de circonscriptions électorales. Il y a aussi le facteur des prévisions démographiques. Puisque les limites sont fixées pour un certain nombre d'années — celles de 1989 pourraient encore être en place en 1996, par exemple — les prévisions démographiques peuvent pour l'ensemble de cette période justifier une dérogation à la stricte égalité à l'époque de la délimitation des circonscriptions.

Against this background, I turn to the boundaries themselves.

The Commission did not address deviations on a riding by riding basis in its report, contenting itself with a general description of the factors it relied on in establishing the boundaries. It did, however, point out the importance of geography in drawing boundaries in the sparsely populated southwestern areas, where river banks often serve to demarcate distinct regions and communities and additionally affect transportation and the ease of servicing the populace. The Commission also commented specifically on the two ridings showing the greatest deviation, Morse Constituency and Humboldt Constituency. In each case, it provided good reasons in its Final Report, at p. 7, for the degree of variation:

Dans ce contexte, j'aborde maintenant la question des délimitations elles-mêmes.

La Commission n'a pas étudié les écarts circonscription par circonscription dans son rapport, se contentant d'une description générale des facteurs sur lesquels elle s'est appuyée pour fixer les limites des circonscriptions électorales. Elle a toutefois souligné l'importance des facteurs géographiques dans la fixation des limites dans les zones peu peuplées du Sud-Ouest, où les rivières servent souvent à délimiter des régions et des communautés distinctes et, de plus, ont une incidence sur les transports et la facilité avec laquelle la population est desservie. La Commission a aussi fait des remarques particulières sur les deux circonscriptions comptant le plus grand écart, Morse et Humboldt. Dans chaque cas, elle a donné à la p. 7 de son Rapport final de bonnes explications de l'amplitude de l'écart:

The two proposed constituencies to which criticism was primarily directed were those of Morse and Hum-

j [TRADUCTION] Les deux circonscriptions envisagées faisant principalement l'objet des critiques étaient celles

boldt. Morse has the smallest voter population of any rural constituency and Humboldt has the largest. This is understandable. Morse lies in that area of rural Saskatchewan where there is a sparsity of population whereas Humboldt encompasses an area of the province in which there is a much denser population.

The Commission sees no benefit to be gained by altering the boundaries of Morse constituency. A study of the map will show that the adjoining constituencies are also sparsely settled areas. To add voters to the proposed constituency of Morse would only reduce the voter population in the surrounding constituencies for no beneficial purpose. As well, the northern boundary of the Morse constituency is the South Saskatchewan River, a true natural boundary. Moreover, the constituency of Morse surrounds the City of Swift Current. If satellite villages should develop outside the City of Swift Current, as some people have suggested, the voter population will increase accordingly.

The recommendations made in this Final Report go some distance in reducing voter population in the constituency of Humboldt. The Commission feels that this constituency has reached its optimum population. It is also of the opinion that eventually the central and park area of the province will experience to some extent, the same changes that have occurred in the prairies areas. With the increased use of large equipment, it is likely that farms in that area of Saskatchewan will become larger with consequent loss of population in the future.

A third riding which was criticized was Saskatoon Greystone, with a variance of plus 23 percent, which adjoins Saskatoon Sutherland-University with a variance of minus 24 percent. A view of the electoral map for Saskatoon reveals that Saskatoon Greystone is entirely built up, while Saskatoon Sutherland-University is not. It may be, as the appellant suggests, that the potential for future increases in the population of Saskatoon Sutherland-University is a factor in the discrepancy. On the other hand, the respondent has presented no evidence apart from population figures supporting the contention that the variance between these two ridings is illogical or arbitrary.

I have earlier suggested that population discrepancies between urban and rural ridings are not great. In

de Morse et de Humboldt. Morse a la population électorale la plus petite de toutes les circonscriptions rurales alors que Humboldt a la plus grande. Cela est compréhensible. Morse est située dans la partie peu peuplée de la Saskatchewan rurale, et Humboldt renferme une région de la province dont la population est beaucoup plus dense.

La Commission ne voit aucun avantage à modifier les limites de la circonscription de Morse. L'étude de la carte révèle que les circonscriptions avoisinantes sont aussi des zones peu peuplées. Augmenter le nombre des électeurs dans la circonscription de Morse ne ferait que réduire leur nombre dans les circonscriptions voisines à aucune fin utile. De plus, la limite nord de la circonscription de Morse, la Saskatchewan Sud, constitue une limite naturelle. De plus, la circonscription de Morse englobe la ville de Swift Current. Si des villages satellites se développent à l'extérieur de la ville de Swift Current, comme certains l'ont suggéré, la population électorale augmentera en conséquence.

Les recommandations du Rapport final contribuent dans une certaine mesure à réduire la population électorale de la circonscription de Humboldt. La Commission estime que cette circonscription a atteint sa population optimale. Elle est aussi d'avis qu'un jour la partie centrale de la province et son parc subiront, dans une certaine mesure, les mêmes changements qui se sont produits dans les zones des prairies. Avec l'usage accru du matériel lourd, il est vraisemblable que les exploitations agricoles dans cette partie de la Saskatchewan prendront de l'extension, entraînant à l'avenir une diminution de la population.

Une troisième circonscription critiquée est celle de Saskatoon Greystone, avec un écart positif de 23 pour 100, qui est contiguë à la circonscription de Saskatoon Sutherland-University, avec un écart négatif de 24 pour 100. L'examen de la carte électorale de Saskatoon révèle que Saskatoon Greystone est totalement construite alors que Saskatoon Sutherland-University ne l'est pas. Il se peut, comme le laisse entendre l'appelant, que les possibilités d'accroissement de la population de Saskatoon Sutherland-University soit un facteur de l'écart. Par contre, l'intimé n'a soumis aucune preuve à part les données démographiques à l'appui de sa prétention que l'écart entre ces deux circonscriptions est illogique ou arbitraire.

J'ai indiqué plus haut que les différences de population entre les circonscriptions urbaines et rurales

so far as the election map may separate certain dormitory communities from adjacent rural ridings, it is not self-evident that such communities should be joined with the communities where the residents worked. Their interests may differ from those of the community in the urban riding, and their inclusion might sweep in truly rural residents.

In summary, the evidence supplied by the province is sufficient to justify the existing electoral boundaries. In general, the discrepancies between urban and rural ridings is small, no more than one might expect given the greater difficulties associated with representing rural ridings. And discrepancies between particular ridings appear to be justified on the basis of factors such as geography, community interests and population growth patterns. It was not seriously suggested that the northern boundaries are inappropriate, given the sparse population and the difficulty of communication in the area. I conclude that a violation of s. 3 of the *Charter* has not been established.

In these circumstances, it is unnecessary to consider s. 1.

V Conclusion

I would allow the appeal and answer both Reference Questions in the negative.

The following are the reasons delivered by

SOPINKA J.—I have read the reasons of my colleagues, Justice Cory and Justice McLachlin, and while I agree with the result reached by McLachlin J. and substantially with her reasons, I would approach the interpretation of s. 3 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* differently.

In my opinion, in using the simple words in s. 3 that “[e]very citizen . . . has the right to vote . . .”, the framers did not intend to invent or give birth to a right not previously enjoyed by the citizens of

n’tétaient pas considérables. Dans la mesure où la carte électorale sépare peut-être des communautés-dortoirs de circonscriptions rurales voisines, il n’est pas absolument évident que ces communautés devraient être réunies aux communautés dans lesquelles leurs habitants travaillent. Leurs intérêts peuvent être différents de ceux de la circonscription urbaine et leur réunion pourrait englober une part de population rurale réelle.

En résumé, la preuve soumise par la province est suffisante pour justifier les limites existantes des circonscriptions électoralles. En règle générale, les écarts de population entre les circonscriptions urbaines et rurales sont petits et ne dépassent pas ce à quoi on peut s’attendre compte tenu des plus grandes difficultés que comporte la représentation des régions rurales. Les écarts entre certaines circonscriptions données semblent être justifiés par des facteurs tels que les caractéristiques géographiques, les intérêts de la collectivité et les tendances démographiques. On n’a pas sérieusement prétendu que les limites septentrionales étaient inadéquates, étant donné la faible densité de la population et les problèmes de communication dans la région. Je conclus que la violation de l’art. 3 de la *Charte* n’a pas été établie.

Dans ces circonstances, il n’est pas nécessaire d’étudier l’article premier.

V Conclusion

Je suis d’avis d’accueillir le pourvoi et je répondrais par la négative aux deux questions constitutionnelles.

Version française des motifs rendus par

LE JUGE SOPINKA—J’ai lu les motifs de mes collègues, les juges Cory et McLachlin, et quoique je souscrive à la conclusion du juge McLachlin et à l’essentiel de ses motifs, j’aborderais différemment l’interprétation de l’art. 3 de la *Charter canadienne des droits et libertés*.

À mon avis, en utilisant les simples mots «[t]out citoyen [...] a le droit de vote [...]», à l’art. 3, les rédacteurs n’avaient pas l’intention d’inventer ou de créer un droit dont ne jouissaient pas auparavant les

Canada. Indeed, it was frankly conceded in argument that the right to vote had existed in Saskatchewan prior to 1982. Accordingly, in interpreting s. 3, the primary inquiry is to determine on what principles the right to vote, which has existed in this country for many years, was based.

A review of the historical background shows that not only in Saskatchewan, but in other provinces as well, the drawing of electoral boundaries has been governed by the attempt to achieve voter equality with liberal allowances for deviations based on the kinds of considerations which are enumerated in s. 20 of *The Electoral Boundaries Commission Act*, S.S. 1986-87-88, c. E-6.1. Deviations were avoided which deprived voters of fair and effective representation. Under the *Charter*, the deviations are subjected to judicial scrutiny and must not be such as to deprive voters of fair and effective representation.

The questions raised in this appeal require us to opine on the legislative result of the process embodied in *The Electoral Boundaries Commission Act*. The product of this process is contained in *The Representation Act, 1989*, S.S. 1989-90, c. R-20.2. My colleague Cory J. is of the view that once an independent boundaries commission was established, it was incumbent upon the Saskatchewan legislature to ensure that the commission was able to fulfill its mandate freely without unnecessary interference such as that contained in s. 14 of *The Electoral Boundaries Commission Act*. With respect, I cannot agree. Cory J.'s position assumes that there is some kind of constitutional guarantee for the process. It was not necessary for the Saskatchewan legislature to create an independent commission, and, had it simply legislated the impugned boundaries, the process itself would not have been subject to judicial scrutiny. Having chosen to delegate the task to the commission, there is no reason why the legislature should be prohibited from laying down tight guidelines delineating the powers to be conferred on the commission.

With respect to the guidelines, they are set out in ss. 14 and 20 of *The Electoral Boundaries Commiss-*

citoyens du Canada. En fait, il a été franchement admis au cours des débats que le droit de vote existait en Saskatchewan avant 1982. En conséquence, dans l'interprétation de l'art. 3, il faut se demander en tout premier lieu sur quels principes était fondé le droit de vote qui existe au Canada depuis de nombreuses années.

*L'étude historique de la question montre que, non seulement en Saskatchewan, mais dans d'autres provinces également, la délimitation des circonscriptions électorales visait à établir l'égalité des électeurs tout en acceptant libéralement des écarts fondés sur le genre de considérations qui sont énumérées à l'art. 20 de *The Electoral Boundaries Commission Act*, S.S. 1986-87-88, ch. E-6.1. Les différences privant les électeurs d'une représentation équitable et effective étaient évitées. Sous le régime de la *Charte*, les différences sont assujetties à l'examen judiciaire et ne doivent pas priver les électeurs d'une représentation équitable et effective.*

*Les questions soulevées dans le présent pourvoi nous obligent à nous prononcer sur le résultat législatif du processus prévu dans *The Electoral Boundaries Commission Act*. L'issue du processus est incluse dans *The Representation Act, 1989*, S.S. 1989-90, ch. R-20.2. Selon mon collègue le juge Cory, une fois établie une commission indépendante de délimitation des circonscriptions, il incombaît à l'assemblée législative de la Saskatchewan de s'assurer que cette commission était en mesure de s'acquitter librement de son mandat sans intervention inutile telles les dispositions de l'art. 14 de *The Electoral Boundaries Commission Act*. Avec égards, je ne suis pas d'accord. La position adoptée par le juge Cory presuppose l'existence d'une sorte de garantie constitutionnelle du processus. Il n'était pas nécessaire pour l'assemblée législative de la Saskatchewan de créer une commission indépendante et, eût-elle simplement établi par une loi les limites contestées, le processus lui-même n'aurait pas été assujetti à l'examen judiciaire. Puisqu'elle a choisi de déléguer cette tâche à la Commission, il n'y a aucune raison d'interdire à la législature de fixer des lignes directrices strictes définissant les pouvoirs à conférer à la Commission.*

*Ces directives sont énoncées aux articles 14 et 20 de *The Electoral Boundaries Commission Act*. Les*

sion Act. The factors in s. 20 could be applied in such a way as to produce deviations that deprived voters of fair and effective representation but equally, they could be applied to achieve that objective. Similarly, while s. 14 of *The Electoral Boundaries Commission Act*, which mandates a fixed number of rural and urban ridings, could have resulted in producing variations from the objective which were so extreme as to amount to a breach of the right to vote, it did not have that effect in this case. We are not, therefore, concerned in this case with the constitutional validity of the factors in s. 20 or s. 14 but with the effect that their application has produced.

I am in agreement with the finding of Cory J. that the electoral boundaries established by the 1981 map are fair and did not violate the right to vote. The boundaries proposed in *The Representation Act, 1989* adopt the existing electoral map of Saskatchewan with the addition of two urban ridings. The addition of the two urban constituencies reflects the increase in voter population in the relevant areas. The extent of deviation from strict voter equality, as well as the reasons for those deviations, are comparable to those which inspired the 1981 map. In these circumstances, it cannot be said that the deviations established by *The Representation Act, 1989* are so extensive as to deny fair and effective representation. In these circumstances, they do not infringe the right to vote entrenched in s. 3 of the *Charter*.

Accordingly, I would dispose of the appeal as proposed by McLachlin J.

Appeal allowed, LAMER C.J. and L'HEUREUX-DUBÉ and CORY JJ. dissenting.

Solicitor for the appellant: Brian Barrington-Foote, Regina.

Solicitor for the respondent: Roger Carter, Saskatoon.

Solicitor for the intervenor the Attorney General of Canada: John C. Tait, Ottawa.

facteurs énumérés à l'art. 20 pourraient être appliqués de manière à créer des différences privant les électeurs d'une représentation équitable et effective, mais ils peuvent tout aussi bien être appliqués pour atteindre cet objectif. De la même façon, l'art. 14 de *The Electoral Boundaries Commission Act*, qui établit un nombre fixe de circonscriptions rurales et urbaines, aurait pu avoir pour résultat de créer des écarts par rapport à cet objectif suffisamment importants pour constituer une violation du droit de vote, mais il n'a pas eu cet effet en l'espèce. Par conséquent, l'espèce ne concerne pas la validité constitutionnelle des facteurs énumérés aux art. 20 ou 14, mais plutôt l'effet de leur application.

Je suis d'accord avec la conclusion du juge Cory selon laquelle les limites des circonscriptions électorales établies par la carte de 1981 sont équitables et ne violent pas le droit de vote. Les limites proposées par *The Representation Act, 1989* ont adopté la carte électorale existante de la Saskatchewan et y ont ajouté deux circonscriptions urbaines. Ces deux circonscriptions supplémentaires correspondent à l'accroissement de la population électorale des régions en cause. L'ampleur et les justifications de l'écart par rapport à la stricte égalité des électeurs sont comparables à ce qui a abouti à la carte de 1981. Dans ces circonstances, on ne peut pas dire que les différences établies par *The Representation Act, 1989* sont considérables au point de priver les électeurs d'une représentation équitable et effective. Par conséquent, elles ne portent pas atteinte au droit de vote garanti à l'art. 3 de la *Charte*.

Je trancherais donc le présent pourvoi de la façon proposée par le juge McLachlin.

Pourvoi accueilli, le juge en chef LAMER et les juges L'HEUREUX-DUBÉ et CORY sont dissidents.

Procureur de l'appelant: Brian Barrington-Foote, Regina.

Procureur de l'intimé: Roger Carter, Saskatoon.

Procureur de l'intervenant le procureur général du Canada: John C. Tait, Ottawa.

Solicitor for the intervener the Attorney General of Quebec: The Attorney General of Quebec, Ste-Foy.

Procureur de l'intervenant le procureur général du Québec: Le procureur général du Québec, Ste-Foy.

Solicitor for the intervener the Attorney General of British Columbia: The Attorney General of British Columbia, Victoria.

Procureur de l'intervenant le procureur général de la Colombie-Britannique: Le procureur général de la Colombie-Britannique, Victoria.

Solicitors for the intervener the Attorney General of Prince Edward Island: Stewart McKelvey Stirling Scales, Charlottetown.

Procureurs de l'intervenant le procureur général de l'Île-du-Prince-Édouard: Stewart McKelvey Stirling Scales, Charlottetown.

Solicitors for the intervener the Attorney General for Alberta: Field & Field Perraton Masuch, Edmonton.

Procureurs de l'intervenant le procureur général de l'Alberta: Field & Field Perraton Masuch, Edmonton.

Solicitor for the intervener the Attorney General of Newfoundland: Paul D. Dicks, St. John's.

Procureur de l'intervenant le procureur général de Terre-Neuve: Paul D. Dicks, St. John's.

Solicitor for the intervener the Minister of Justice of the Northwest Territories: The Minister of Justice of the Northwest Territories, Yellowknife.

Procureur de l'intervenant le ministre de la Justice des Territoires du Nord-Ouest: Le ministre de la Justice des Territoires du Nord-Ouest, Yellowknife.

Solicitors for the intervener the Minister of Justice of the Yukon: Arvay, Finlay, Victoria.

Procureurs de l'intervenant le ministre de la Justice du Yukon: Arvay, Finlay, Victoria.

Solicitor for the intervener John F. Conway: John F. Conway, Regina.

Procureur de l'intervenant John F. Conway: John F. Conway, Regina.

Solicitor for the intervener the British Columbia Civil Liberties Association: Robert D. Holmes, Vancouver.

Procureur de l'intervenante la British Columbia Civil Liberties Association: Robert D. Holmes, Vancouver.

Solicitor for the interveners Douglas Billingsley, Wilson McBryan, Leonard Jason and Daniel Wilde: Donald J. Boyer, Edmonton.

Procureur des intervenants Douglas Billingsley, Wilson McBryan, Leonard Jason et Daniel Wilde: Donald J. Boyer, Edmonton.

Solicitors for the intervener the Alberta Association of Municipal Districts & Counties: Brownlee Fryett, Edmonton.

Procureurs de l'intervenante l'Alberta Association of Municipal Districts & Counties: Brownlee Fryett, Edmonton.

Solicitors for the interveners the cities of Edmonton and Grande Prairie: Timothy J. Christian and June M. Ross, Edmonton.

Procureurs des intervenantes les villes d'Edmonton et de Grande Prairie: Timothy J. Christian et June M. Ross, Edmonton.

Solicitor for the intervener Equal Justice for All: Larry W. Kowalchuk, Saskatoon.

Procureur de l'intervenante Equal Justice for All: Larry W. Kowalchuk, Saskatoon.