

Graham Haig, John Doe and Jane Doe *Appellants*

v.

The Chief Electoral Officer *Respondent*

and

The Attorney General of Canada *Respondent*

and

The Attorney General of Quebec *Intervener*

INDEXED AS: HAIG v. CANADA; HAIG v. CANADA (CHIEF ELECTORAL OFFICER)

File No.: 23223.

1993: March 4; 1993: September 2.

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

ON APPEAL FROM THE FEDERAL COURT OF APPEAL

Constitutional law — Charter of Rights — Right to vote — Federal referendum held everywhere in Canada except Quebec — Quebec referendum subject to provincial legislation — Appellant who moved from Ontario to Quebec unable to vote in federal or Quebec referendum because of different residency requirements in federal and provincial legislation — Whether appellant's exclusion from federal referendum infringing s. 3 of Canadian Charter of Rights and Freedoms — Referendum Act, S.C. 1992, c. 30 — Canada Elections Act, R.S.C., 1985, c. E-2.

Constitutional law — Charter of Rights — Freedom of expression — Federal referendum held everywhere in Canada except Quebec — Quebec referendum subject to provincial legislation — Appellant who moved from Ontario to Quebec unable to vote in federal or Quebec referendum because of different residency requirements in federal and provincial legislation — Whether appellant's exclusion from federal referendum infringing s. 2(b) of Canadian Charter of Rights and Freedoms —

Graham Haig et les autres personnes dans une situation semblable *Appelants*

c.

Le directeur général des élections *Intimé*

et

Le procureur général du Canada *Intimé*

et

Le procureur général du Québec *Intervenant*

RÉPERTORIÉ: HAIG c. CANADA; HAIG c. CANADA (DIRECTEUR GÉNÉRAL DES ÉLECTIONS)

N° du greffe: 23223.

1993: 4 mars; 1993: 2 septembre.

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

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL FÉDÉRALE

Droit constitutionnel — Charte des droits — Droit de vote — Référendum fédéral tenu partout au Canada, sauf au Québec — Référendum du Québec soumis à une loi provinciale — L'appelant, qui avait quitté l'Ontario pour s'installer au Québec, n'a pu voter ni à l'un ni à l'autre référendum en raison d'exigences différentes en matière de résidence prévues dans les lois fédérale et provinciale applicables — L'exclusion de l'appelant du référendum fédéral contrevient-elle à l'art. 3 de la Charte canadienne des droits et libertés? — Loi référendaire, L.C. 1992, ch. 30 — Loi électorale du Canada, L.R.C. (1985), ch. E-2.

Droit constitutionnel — Charte des droits — Liberté d'expression — Référendum fédéral tenu partout au Canada, sauf au Québec — Référendum du Québec soumis à une loi provinciale — L'appelant, qui avait quitté l'Ontario pour s'installer au Québec, n'a pu voter ni à l'un ni à l'autre référendum en raison d'exigences différentes en matière de résidence prévues dans les lois fédérale et provinciale applicables — L'exclusion de l'appelant du référendum fédéral contrevient-elle à

Whether s. 2(b) includes a positive right to be provided with a specific means of expression — Referendum Act, S.C. 1992, c. 30 — Canada Elections Act, R.S.C., 1985, c. E-2.

Constitutional law — Charter of Rights — Equality rights — Equal benefit of the law — New residents of a province — Province of residence — Federal referendum held everywhere in Canada except Quebec — Quebec referendum subject to provincial legislation — Appellant who moved from Ontario to Quebec unable to vote in federal or Quebec referendum because of different residency requirements in federal and provincial legislation — Whether appellant's exclusion or Quebec's exclusion from federal referendum infringing s. 15(1) of Canadian Charter of Rights and Freedoms — Referendum Act, S.C. 1992, c. 30 — Canada Elections Act, R.S.C., 1985, c. E-2.

Elections — Federal referendum — Interpretation of federal referendum legislation — Powers of Chief Electoral Officer — Federal referendum held everywhere in Canada except Quebec — Quebec referendum subject to provincial legislation — Appellant who moved from Ontario to Quebec unable to vote in federal or Quebec referendum because of different residency requirements in federal and provincial legislation — Whether federal referendum legislation may be interpreted to extend entitlement to vote in federal referendum to appellant — Whether Chief Electoral Officer had power to adapt Canada Elections Act so as to extend entitlement to vote in federal referendum to appellant — Referendum Act, S.C. 1992, c. 30, ss. 3(1), 7(3) — Canada Elections Act, R.S.C., 1985, c. E-2, ss. 9(1), 53, 55(5) — Regulation Adapting the Canada Elections Act, SOR/92-430.

In September 1992, the federal government directed that a referendum be held on October 26, 1992 on a question relating to the Constitution of Canada in all provinces and territories, except Quebec. Quebec was to hold a separate referendum on the same date and on the same question but in accordance with the provincial legislation. As a result of the different requirements as to residency in the federal and provincial legislation, the appellant Haig, who had moved from Ontario to Quebec in August 1992, was not qualified to vote in the Quebec referendum because he had not resided in that province for six months prior to the referendum, or to vote in the federal referendum because, on the enumeration date, he

l'art. 2b) de la Charte canadienne des droits et libertés? — L'article 2b) comporte-t-il le droit positif de se voir fournir un mode précis d'expression? — Loi référendaire, L.C. 1992, ch. 30 — Loi électorale du Canada, L.R.C. (1985), ch. E-2.

Droit constitutionnel — Charte des droits — Droits à l'égalité — Droit au même bénéfice de la loi — Nouveaux résidents d'une province — Province de résidence — Référendum fédéral tenu partout au Canada, sauf au Québec — Référendum du Québec soumis à une loi provinciale — L'appelant, qui avait quitté l'Ontario pour s'installer au Québec, n'a pu voter ni à l'un ni à l'autre référendum en raison d'exigences différentes en matière de résidence prévues dans les lois fédérale et provinciale applicables — L'exclusion de l'appelant ou du Québec du référendum fédéral contrevient-elle à l'art. 15(1) de la Charte canadienne des droits et libertés? — Loi référendaire, L.C. 1992, ch. 30 — Loi électorale du Canada, L.R.C. (1985), ch. E-2.

Élections — Référendum fédéral — Interprétation de la loi fédérale en matière référendaire — Pouvoirs du directeur général des élections — Référendum fédéral tenu partout au Canada, sauf au Québec — Référendum du Québec soumis à une loi provinciale — L'appelant, qui avait quitté l'Ontario pour s'installer au Québec, n'a pu voter ni à l'un ni à l'autre référendum en raison d'exigences différentes en matière de résidence prévues dans les lois fédérale et provinciale applicables — La loi fédérale en matière référendaire peut-elle être interprétée comme attribuant à l'appelant le droit de voter au référendum fédéral? — Le directeur général des élections détenait-il le pouvoir d'adapter la Loi électorale du Canada de manière à ce qu'elle attribue à l'appelant le droit de voter au référendum fédéral? — Loi référendaire, L.C. 1992, ch. 30, art. 3(1), 7(3) — Loi électorale du Canada, L.R.C. (1985), ch. E-2, art. 9(1), 53, 55(5) — Règlement adaptant la Loi électorale du Canada, DORS/92-430.

En septembre 1992, le gouvernement fédéral a décrété la tenue d'un référendum portant sur une question concernant la Constitution du Canada, le 26 octobre 1992, dans chacune des provinces et chacun des territoires, à l'exception du Québec, qui devait tenir, à la même date et sur la même question, un référendum distinct, soumis cependant à la loi provinciale applicable. En raison des différences entre les lois fédérale et provinciale en ce qui concerne les exigences en matière de résidence, l'appelant Haig, qui avait quitté l'Ontario pour s'installer au Québec en août 1992, n'avait pas qualité pour voter au référendum québécois parce qu'il n'avait pas résidé dans cette dernière province pendant

was not ordinarily resident within one of the polling divisions established for the federal referendum. The appellant brought an application in the Federal Court, seeking a declaration that s. 3 of the federal *Referendum Act* included a resident who was ordinarily resident in a province at any time in the six-month period prior to the referendum; or, in the alternative, a declaration that denying him a vote in the federal referendum violated his rights under ss. 3, 2(b) and 15(1) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. He also sought a mandamus requiring the Chief Electoral Officer to make reasonable provisions to allow him and others in his situation to be enumerated. The court dismissed the application and the majority of the Federal Court of Appeal affirmed the judgment.

Held (Lamer C.J. and Iacobucci J. dissenting): The appeal should be dismissed. The federal *Referendum Act* and the *Canada Elections Act* are constitutional. The appellant's exclusion from the federal referendum did not violate his rights under ss. 2(b), 3 and 15(1) of the *Charter*.

Per La Forest, L'Heureux-Dubé, Sopinka, Gonthier and Major J.J.: The federal *Referendum Act* and the *Canada Elections Act* did not grant the appellant an entitlement to vote in the federal referendum. The purpose of the *Referendum Act* is not to obtain the opinion of electors in all Canadian provinces at all times. Section 3(1) of that Act expressly provides that consultation by referendum may be carried out on a national, provincial or multi-provincial basis. The appellant was ordinarily resident in Quebec on the enumeration date set for the federal referendum and since Quebec was not one of the provinces listed in the federal proclamation, no polling divisions were established in that province for the federal referendum. Therefore, while the appellant came within the definition of a qualified voter, he was not on the enumeration date ordinarily resident in an established polling division and had no entitlement to vote in the federal referendum. The appellant did not retain a right to vote in Ontario by virtue of s. 55(5) of the *Canada Elections Act*. This section merely states that a person cannot be without an ordinary residence and cannot be construed as meaning that the appellant could not lose his ordinary residence in Ontario for the purpose of voting in the federal referendum until he had qualified as an elector in Quebec, under the relevant Quebec leg-

les six mois précédant le référendum. Il n'avait pas non plus qualité pour voter au référendum fédéral parce que, le jour du recensement, il n'avait pas sa résidence ordinaire dans une section de vote établie en vue de ce référendum. L'appelant a donc saisi la Cour fédérale d'une demande en vue d'obtenir un jugement déclarant l'art. 3 de la *Loi référendaire* fédérale applicable à une personne qui avait sa résidence ordinaire dans une province à n'importe quel moment pendant la période de six mois précédant le référendum, ou subsidiairement, déclarant que lui refuser la possibilité de voter au référendum fédéral portait atteinte aux droits que lui garantissent l'art. 3, l'al. 2b) et le par. 15(1) de la *Charte canadienne des droits et libertés*. Il a sollicité en outre un mandamus pour obliger le directeur général des élections à prendre des mesures raisonnables pour que lui et d'autres personnes se trouvant dans la même situation puissent être recensés. La cour a rejeté la demande dans une décision qui a été confirmée par la Cour d'appel fédérale à la majorité.

Arrêt (le juge en chef Lamer et le juge Iacobucci sont dissidents): Le pourvoi est rejeté. La *Loi référendaire* fédérale et la *Loi électorale du Canada* sont constitutionnelles. L'appelant n'a subi, du fait de ne pas avoir pu participer au référendum fédéral, aucune atteinte aux droits que lui garantissent l'al. 2b), l'art. 3 et le par. 15(1) de la *Charte*.

Les juges La Forest, L'Heureux-Dubé, Sopinka, Gonthier et Major: La *Loi référendaire* fédérale et la *Loi électorale du Canada* ne conféraient pas à l'appelant le droit de voter au référendum fédéral. L'objet de la *Loi référendaire* ne consiste pas à consulter les électeurs de toutes les provinces canadiennes dans tous les cas. Son paragraphe 3(1) prévoit expressément que la consultation par voie référendaire peut se faire à l'échelle nationale ou dans une ou plusieurs provinces. À la date du recensement en vue du référendum fédéral, l'appelant résidait ordinairement au Québec et, puisque le Québec ne figurait pas parmi les provinces énumérées dans la proclamation fédérale, aucune section de vote n'a été établie dans cette province pour le référendum fédéral. Donc, bien que l'appelant ait eu qualité d'électeur au sens de la définition, à la date du recensement il ne résidait pas ordinairement dans une section de vote établie et n'avait pas le droit de voter à ce référendum. L'appelant ne conservait pas en vertu du par. 55(5) de la *Loi électorale du Canada* le droit de voter en Ontario. Ce paragraphe prévoit uniquement qu'une personne ne peut pas être sans résidence ordinaire et ne saurait s'interpréter comme signifiant que l'appelant ne pouvait perdre sa résidence ordinaire en Ontario, pour ce qui était de voter au référendum fédéral, tant qu'il n'avait pas acquis la

isolation. Such an interpretation would go not only against the wording but also against the spirit of the federal *Referendum Act*, which clearly extends an entitlement to vote only to those people ordinarily resident in a jurisdiction specified by proclamation.

The Chief Electoral Officer did not have the power to extend the entitlement to vote in the federal referendum to the appellant. Though s. 7(3) of the federal *Referendum Act* gives the Chief Electoral Officer a discretionary power to adapt the *Canada Elections Act* in such a manner as he considers necessary for the purposes of applying that Act in respect of a referendum, this power does not extend to authorize a fundamental departure from the scheme of the *Referendum Act*. Residence is a pivotal feature of the referendum scheme as captured in both pieces of federal legislation and the Order-in-Council directed that a referendum be held in a number of clearly specified jurisdictions. The discretionary power of the Chief Electoral Officer could not be exercised to extend the entitlement to vote beyond the parameters established in the Order-in-Council. Section 9(1) of the *Canada Elections Act* only contemplates situations where the provisions of the legislation do not accord with particular needs arising out of any "mistake, miscalculation, emergency or unusual or unforeseen circumstance". The appellant's situation does not fall within these terms. The exclusion of electors not resident in the provinces in question on the enumeration date is the clear and unambiguous consequence of the legislative scheme adopted. Further, s. 9(1) is also restricted to adaptations designed to facilitate the execution of the intent of the *Canada Elections Act*. The object of this Act, as adapted for the referendum, is to ensure that those who are entitled to vote are given an opportunity to do so. The object is not to enfranchise those who are not entitled to vote.

Section 3 of the *Charter* does not guarantee Canadians a constitutional right to vote in a referendum. The wording of s. 3 is clear and unambiguous and guarantees only the right to vote in elections of representatives of the federal and the provincial legislative assemblies. The purpose of s. 3 is to grant every citizen of this country the right to play a meaningful role in the selection of elected representatives. Since a referendum is in no way such a selection—a referendum is basically a consultative process—the Canadian citizens cannot claim a constitutional right to vote in a referendum under s. 3. The appellant's s. 3 *Charter* rights were therefore not infringed.

qualité d'électeur au Québec conformément à la loi québécoise applicable. Non seulement pareille interprétation serait incompatible avec le texte de la *Loi référendaire* fédérale, mais elle le serait aussi avec son esprit, car cette loi vise manifestement à accorder le droit de vote seulement aux personnes résidant ordinairement dans une province ou un territoire mentionnés dans la proclamation.

Le directeur général des élections n'était pas habilité à accorder à l'appellant le droit de voter au référendum fédéral. Bien que le par. 7(3) de la *Loi référendaire* fédérale attribue au directeur général des élections un pouvoir discrétionnaire d'adapter la *Loi électorale du Canada* de la façon qu'il estime nécessaire à son application à un référendum, ce pouvoir ne va pas jusqu'à permettre qu'il s'éloigne fondamentalement du régime qu'établit la *Loi référendaire*. La résidence représente un élément essentiel du régime référendaire établi par les deux lois fédérales en question, et le décret ordonnait la tenue d'un référendum dans des provinces et territoires clairement indiqués. Le directeur général des élections ne pouvait, dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire, accorder un droit de vote qui dépassait les limites fixées dans le décret. Le paragraphe 9(1) de la *Loi électorale du Canada* ne vise que les situations où les dispositions de la loi ne concordent pas avec des besoins particuliers qui naissent par suite «d'une erreur, d'un calcul erroné, d'une urgence ou d'une circonstance exceptionnelle ou imprévue», termes qui ne s'appliquent pas à la situation de l'appellant. L'exclusion d'électeurs qui ne résidaient pas dans les provinces en question à la date du recensement découle clairement et inéluctablement du régime législatif adopté. De plus, le par. 9(1) se borne aux adaptations destinées à faciliter la réalisation de l'objet de la *Loi électorale du Canada*. Cette loi, telle qu'elle a été adaptée en vue du référendum, vise à faire en sorte que les personnes ayant droit de vote se voient accorder la possibilité de l'exercer. Elle n'a pas pour objet d'admettre à voter ceux qui n'en ont pas le droit.

L'article 3 de la *Charte* ne garantit pas aux Canadiens le droit constitutionnel de voter à un référendum. Le texte de l'art. 3 est clair et non ambigu, et n'y est garanti que le droit de voter aux élections législatives fédérales et provinciales. L'article 3 a pour objet d'accorder à tous les citoyens canadiens le droit de jouer un rôle important dans l'élection de députés. Comme un référendum, n'étant au fond qu'un processus de consultation, ne constitue aucunement une telle élection, les citoyens canadiens ne sauraient invoquer un droit constitutionnel, découlant de l'art. 3, de voter à un référendum. Par conséquent, l'appellant n'a subi aucune atteinte à ses droits garantis par l'art. 3 de la *Charte*.

In the context of the 1992 federal referendum, freedom of expression did not include a constitutional right for all Canadians to be provided with a specific means of expression. Though a referendum is undoubtedly a platform for expression, s. 2(b) of the *Charter* does not impose upon a government any positive obligation to consult its citizens through the particular mechanism of a referendum, nor does it confer upon all citizens the right to express their opinions in a referendum. In an other context, however, s. 2(b) could impose a positive governmental action. A referendum as a platform of expression is a matter of legislative policy and not of constitutional law. While s. 2(b) does not include the right to any particular means of expression, where a government chooses to provide one, it must do so in a fashion that is consistent with the Constitution. Here, the federal government did not violate s. 2(b) either in holding its referendum or in holding it in less than all provinces and territories. The appellant was unable to vote simply because, on the enumeration date, he was not ordinarily resident in a province where the federal referendum was held, a limitation which does not infringe the appellant's freedom of expression as guaranteed in the *Charter*.

In providing a platform of expression to less than all Canadians, the federal government did not infringe the appellant's s. 15(1) *Charter* guarantee of equal benefit of the law. The new residents of a province do not constitute a disadvantaged group within the contemplation of s. 15(1). People moving to Quebec less than six months before a referendum date do not suffer from stereotyping, or social prejudice. Though its members were unable to vote in the Quebec referendum, the group is not one which has suffered historical disadvantage, or political prejudice. Nor does the group appear to be "discrete and insular". As well, the exclusion of one province from the federal referendum legislation does not violate s. 15(1). The decision of the Governor in Council to hold a referendum only in a specific number of provinces is a constitutionally permissible exercise of the discretion accorded to the government under s. 3(1) of the federal *Referendum Act*. Both the decision to hold a referendum and the decision as to the number of provinces in which a referendum will be held are policy decisions left entirely to governments and legislatures. In a federal system, province-based distinctions do not automatically give rise to a presumption of discrimination. Section 15(1), while prohibiting discrimination, does not alter the division of powers between govern-

Dans le contexte du référendum fédéral de 1992, la liberté d'expression ne comprenait pas un droit constitutionnel pour tous les Canadiens de se voir fournir un mode particulier d'expression. Bien qu'un référendum soit assurément une tribune pour favoriser l'expression, l'al. 2b) de la *Charte* n'impose à aucun gouvernement une obligation positive de consulter les citoyens par le recours à cette méthode particulière qu'est un référendum. Il ne confère pas non plus à l'ensemble des citoyens le droit d'exprimer leur opinion dans le cadre d'un référendum. Dans un autre contexte, toutefois, l'al. 2b) pourrait commander la prise d'une mesure positive par le gouvernement. Le référendum en tant que tribune pour favoriser l'expression relève de la politique législative et non du droit constitutionnel. Quoique l'al. 2b) ne confère aucun droit à un mode particulier d'expression, lorsqu'un gouvernement choisit d'en fournir un, il doit le faire d'une manière conforme à la Constitution. En l'espèce, le gouvernement fédéral n'a contrevenu à l'al. 2b) ni en tenant son référendum ni en ne le tenant pas dans la totalité des provinces et territoires. Si l'appellant n'a pu voter c'est simplement parce que, à la date du recensement, il ne résidait pas ordinairement dans une province où se tenait le référendum fédéral, et cette restriction ne porte aucunement atteinte à sa liberté d'expression garantie par la *Charte*.

En fournissant une tribune pour favoriser l'expression à moins que la totalité des Canadiens, le gouvernement fédéral n'a pas lésé l'appellant dans son droit au même bénéfice de la loi reconnu à tous par le par. 15(1) de la *Charte*. Les nouveaux résidents d'une province ne forment pas un groupe désavantagé visé au par. 15(1). Les personnes qui s'installent au Québec moins de six mois avant la date d'un référendum ne souffrent ni de stéréotypage ni de préjugés sociaux. Quoique ses membres n'aient pu voter au référendum québécois, le groupe en question n'est pas de ceux qui ont subi des désavantages historiques ou des préjugés politiques. Il ne semble pas s'agir non plus d'un groupe «distinct et séparé». Par ailleurs, l'exclusion d'une province du champ d'application de la loi fédérale en matière référendaire ne constitue pas une violation du par. 15(1). La décision du gouverneur en conseil de ne tenir un référendum que dans un nombre spécifique de provinces représente un exercice constitutionnel légitime du pouvoir discrétionnaire conféré au gouvernement par le par. 3(1) de la *Loi référendaire* fédérale. Aussi bien la décision de tenir le référendum que celle relative au nombre de provinces dans lesquelles il aura lieu sont des décisions de principe qui relèvent entièrement des gouvernements et des législateurs. Dans un système fédéral, les distinctions

ments, nor does it require that all federal legislation must always have uniform application to all provinces.

Per McLachlin J.: The reasons of L'Heureux-Dubé J. were generally agreed with. Parliament's decision to hold a referendum in only some areas of Canada, and thus to exclude the residents outside these areas from the federal referendum, is not contrary to the *Charter*. However, had the law enacted a truly national referendum, the appellant's freedom of expression would have been violated. But even with a broad and liberal reading of residency requirements aimed at enfranchising as many Canadians as possible in every situation where that result could be attained without infringing the law, there was no legal basis upon which the Chief Electoral Officer could have registered a Quebec resident in a referendum which by its terms excluded Quebec.

Per Cory J.: The right to vote is of fundamental importance to Canadians and to our democracy. In all enfranchising statutes, the provisions granting the right to vote should be given a broad and liberal interpretation and restrictions on that right should be narrowly construed. Every effort should be made to interpret the statute to enfranchise the voter. These principles applicable to the right to vote in elections should be applied in the same manner to the right to vote in a referendum. The Chief Electoral Officer thus has a duty to insure that as many Canadians as possible are enfranchised in every situation where that result can be attained without infringing the law. Flexibility must be given to the concept of residence, particularly in enfranchising statutes. The concept of residence as a requirement of exercising the right to vote was designed to facilitate the attainment of the principle of "one person one vote" and should not be used as a means of depriving a person of this right. It follows that the term "ordinarily resident" in an enfranchising statute should be interpreted broadly in the context of today's mobile society and in the light of the vital importance of the right to vote. There is no reason for departing from this approach and practice under the federal *Referendum Act*. Here, under the requisite flexible test of residency, it would be wrong to automatically hold that those who had moved to Quebec before the referendum enumeration date could, on that basis alone, be denied the right to vote in a federal polling

entre les provinces ne donnent pas automatiquement naissance à une présomption de discrimination. Le paragraphe 15(1), bien qu'interdisant la discrimination, n'apporte aucune modification au partage des pouvoirs entre les gouvernements ni n'exige que toutes les lois fédérales s'appliquent toujours de façon uniforme à toutes les provinces.

Le juge McLachlin: Les motifs du juge L'Heureux-Dubé sont d'une manière générale acceptés. La décision du Parlement de tenir un référendum dans certaines régions du Canada seulement et, partant, d'exclure de la participation à ce référendum fédéral les résidents qui se trouvent à l'extérieur de ces régions n'est pas contraire à la *Charte*. Toutefois, si la loi avait prévu la tenue d'un référendum véritablement national, il y aurait eu alors violation de la liberté d'expression de l'appelant. Mais même si on interprète de façon large et libérale les exigences en matière de résidence qui visaient à accorder le droit de vote au plus grand nombre de Canadiens possible dans tous les cas où cela était possible sans contrevenir à la loi, il n'y avait pas de fondement légal qui aurait permis au directeur général des élections d'inscrire un résident du Québec à un référendum qui, de par ses termes, excluait le Québec.

Le juge Cory: Le droit de vote revêt une importance fondamentale pour les Canadiens et pour la démocratie canadienne. Toutes les lois conférant un droit de vote doivent recevoir une interprétation large et libérale et il faut interpréter restrictivement les limites à l'exercice de ce droit. Il faut prendre tous les moyens possibles pour interpréter la loi de façon à permettre aux citoyens de voter. Ces principes applicables au droit de voter aux élections devraient être appliqués de la même manière au droit de voter à un référendum. Le directeur général des élections a donc l'obligation de veiller à ce que le plus de Canadiens possible puissent être admis à voter dans tous les cas où cela est possible sans contrevenir à la loi. Il faut faire preuve de souplesse dans l'interprétation du concept de résidence, particulièrement dans le cas des lois conférant un droit de vote. Le concept de résidence comme condition d'exercice du droit de vote visait à assurer le respect du principe «une personne, un vote» et ne devrait pas être utilisé comme moyen de priver une personne de ce droit. Il s'ensuit que l'expression «réside ordinairement» employée dans une loi habitant à voter doit recevoir une interprétation large dans le contexte de la société mobile moderne et compte tenu de l'importance essentielle du droit de vote. Il n'y a aucune raison d'abandonner cette méthode et cette pratique en vertu de la *Loi référendaire*. En l'espèce, selon le critère souple de résidence qui doit être appliqué, il serait erroné de conclure automatiquement que les personnes

division outside Quebec. Unfortunately, the appellant did not apply to be enumerated in his former riding and it is impossible to determine on the facts presented if there was a sufficient connection to a riding within the federal referendum to warrant his addition to the voter's list. Since the referendum is now long past, this is not a proper case in which to grant declaratory relief.

Per Iacobucci J. (dissenting): The appellant was entitled to vote in the federal referendum. The referendum contemplated by the federal *Referendum Act* was aimed at all Canadians citizens entitled to vote in a federal election; to accomplish that end, the federal referendum was coordinated with the Quebec referendum. While, in a formal sense, two referenda were held, to focus on the technicalities of separate referenda can only obscure the national character of the referendum. Appellant's right to express his political views by participating in a national referendum is guaranteed by s. 2(b) of the *Charter*. The right to express opinions in social and political decision-making is clearly protected by s. 2(b). The referendum was an important expressive activity relating to constitutional change in this country and Parliament was apparently under a political obligation to follow the referendum's results. The effect of the federal *Referendum Act*, however, was to deprive the appellant and other recently arrived in Quebec of their rights to participate in the referendum. Accordingly, their s. 2(b) rights were violated. In the absence of any evidence on s. 1 of the *Charter*, the violation of the appellant's s. 2(b) rights has not been justified. The proper remedy would have been to expand the definition of "elector" in s. 3(1) of the *Referendum Act*. The Chief Electoral Officer, relying on s. 7(3) of the *Referendum Act*, could have used s. 9(1) of the *Canada Elections Act* to permit the appellant to vote.

Per Lamer C.J. (dissenting): Cory J.'s approach to the definition of residency for voting purposes and Iacobucci J.'s reasons concerning s. 2(b) of the *Charter* were agreed with.

déménagées au Québec avant la date du recensement référendaire pouvaient, pour ce seul motif, être privées du droit de vote dans une section de vote fédérale à l'extérieur du Québec. Malheureusement, l'appelant n'a pas demandé à se faire recenser dans son ancienne circonscription et il est impossible de déterminer à partir des faits présentés s'il avait un lien suffisant avec une circonscription au sein du territoire référendaire fédéral pour justifier l'ajout de son nom à la liste électorale. Comme le référendum est maintenant chose du passé, ce n'est pas un cas où il est opportun de rendre un jugement déclaratoire.

Le juge Iacobucci (dissent): L'appelant avait le droit de voter lors du référendum fédéral. Le référendum prévu par la *Loi référendaire* fédérale s'adressait à tous les citoyens canadiens ayant le droit de voter lors d'une élection fédérale. À cette fin, le référendum fédéral a été coordonné avec le référendum québécois. Même si, d'un point de vue formel, deux référendums ont été tenus, mettre l'accent sur les formalités de référendums distincts ne peut que masquer le caractère national du référendum. Le droit de l'appelant d'exprimer ses opinions politiques en participant à un référendum national est garanti par l'al. 2b) de la *Charte*. L'alinéa 2b) protège clairement le droit d'exprimer des opinions lors de la prise de décisions d'intérêt social et politique. Le référendum a été une importante activité d'expression relative aux changements constitutionnels dans notre pays et il semble que le Parlement avait une obligation politique d'en suivre les résultats. La *Loi référendaire* fédérale a toutefois eu pour effet de priver l'appelant et d'autres personnes récemment arrivées au Québec de leur droit de participer au référendum. Il y a donc eu violation des droits que leur garantit l'al. 2b). En l'absence d'une preuve quant à l'article premier de la *Charte*, la violation des droits garantis à l'appelant par l'al. 2b) n'a pas été justifiée. La réparation indiquée aurait consisté à élargir la définition de l'expression «corps électoral» qui figure au par. 3(1) de la *Loi référendaire*. Le directeur général des élections aurait pu, en s'appuyant sur le par. 7(3) de la *Loi référendaire*, utiliser le par. 9(1) de la *Loi électorale du Canada* pour permettre à l'appelant de voter.

Le juge en chef Lamer (dissent): L'avis du juge Cory en ce qui concerne la façon dont il convient d'aborder la définition de la résidence aux fins du vote et celui du juge Iacobucci en ce qui concerne l'al. 2b) de la *Charte* sont acceptés.

Cases Cited

By L'Heureux-Dubé J.

Referred to: *Canadian National Railway Co. v. Canada (Canadian Human Rights Commission)*, [1987] 1 S.C.R. 1114; *Reference re Provincial Electoral Boundaries (Sask.)*, [1991] 2 S.C.R. 158; *RWDSU v. Dolphin Delivery Ltd.*, [1986] 2 S.C.R. 573; *BCGEU v. British Columbia (Attorney General)*, [1988] 2 S.C.R. 214; *Ford v. Quebec (Attorney General)*, [1988] 2 S.C.R. 712; *Devine v. Quebec (Attorney General)*, [1988] 2 S.C.R. 790; *Irwin Toy Ltd. v. Quebec (Attorney General)*, [1989] 1 S.C.R. 927; *Slaight Communications Inc. v. Davidson*, [1989] 1 S.C.R. 1038; *Edmonton Journal v. Alberta (Attorney General)*, [1989] 2 S.C.R. 1326; *Reference re ss. 193 and 195.1(1)(c) of the Criminal Code (Man.)*, [1990] 1 S.C.R. 1123; *Rocket v. Royal College of Dental Surgeons of Ontario*, [1990] 2 S.C.R. 232; *R. v. Keegstra*, [1990] 3 S.C.R. 697; *Canada (Human Rights Commission) v. Taylor*, [1990] 3 S.C.R. 892; *R. v. Butler*, [1992] 1 S.C.R. 452; *R. v. Zundel*, [1992] 2 S.C.R. 731; *Re Allman and Commissioner of the Northwest Territories* (1983), 144 D.L.R. (3d) 467 (N.W.T.S.C.), aff'd (1983), 8 D.L.R. (4th) 230 (C.A.), leave to appeal to S.C.C. refused, [1984] 1 S.C.R. v; *Reference re Public Service Employee Relations Act (Alta.)*, [1987] 1 S.C.R. 313; *R. v. Big M Drug Mart Ltd.*, [1985] 1 S.C.R. 295; *Schachter v. Canada*, [1992] 2 S.C.R. 679; *Andrews v. Law Society of British Columbia*, [1989] 1 S.C.R. 143; *R. v. Turpin*, [1989] 1 S.C.R. 1296; *R. v. S. (S.)*, [1990] 2 S.C.R. 254; *Thorne's Hardware Ltd. v. The Queen*, [1983] 1 S.C.R. 106.

By Cory J.

Referred to: *Cawley v. Branchflower* (1884), 1 B.C.R. (Pt. II) 35; *Re Lincoln Election* (1876), 2 O.A.R. 316; *In Re Provincial Elections Act* (1903), 10 B.C.R. 114; *Re Voters' List of the Township of Seymour* (1899), 2 Ont. Elec. 69; *Hipperson v. Newbury District Electoral Registration Officer*, [1985] Q.B. 1060; *Re Fitzmartin and Village of Newburgh* (1911), 24 O.L.R. 102; *Tenold v. Chapman* (1981), 9 Sask. R. 278; *Fells v. Spence*, [1984] N.W.T.R. 123.

By Iacobucci J. (dissenting)

R. v. Zundel, [1992] 2 S.C.R. 731; *Irwin Toy Ltd. v. Quebec (Attorney General)*, [1989] 1 S.C.R. 927; *Native Women's Assn. of Canada v. Canada*, [1992] 3 F.C. 192.

Jurisprudence

Citée par le juge L'Heureux-Dubé

Arrêts mentionnés: *Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada c. Canada (Commission canadienne des droits de la personne)*, [1987] 1 R.C.S. 1114; *Renvoi relatif aux circonscriptions électorales provinciales (Sask.)*, [1991] 2 R.C.S. 158; *SDGMR c. Dolphin Delivery Ltd.*, [1986] 2 R.C.S. 573; *BCGEU c. Colombie-Britannique (Procureur général)*, [1988] 2 R.C.S. 214; *Ford c. Québec (Procureur général)*, [1988] 2 R.C.S. 712; *Devine c. Québec (Procureur général)*, [1988] 2 R.C.S. 790; *Irwin Toy Ltd. c. Québec (Procureur général)*, [1989] 1 R.C.S. 927; *Slaight Communications Inc. c. Davidson*, [1989] 1 R.C.S. 1038; *Edmonton Journal c. Alberta (Procureur général)*, [1989] 2 R.C.S. 1326; *Renvoi relatif à l'art. 193 et à l'al. 195.1(1)(c) du Code criminel (Man.)*, [1990] 1 R.C.S. 1123; *Rocket c. Collège royal des chirurgiens dentistes d'Ontario*, [1990] 2 R.C.S. 232; *R. c. Keegstra*, [1990] 3 R.C.S. 697; *Canada (Commission des droits de la personne) c. Taylor*, [1990] 3 R.C.S. 892; *R. c. Butler*, [1992] 1 R.C.S. 452; *R. c. Zundel*, [1992] 2 R.C.S. 731; *Re Allman and Commissioner of the Northwest Territories* (1983), 144 D.L.R. (3d) 467 (C.S.T.N.-O.), conf. par (1983), 8 D.L.R. (4th) 230 (C.A.), autorisation de pourvoi devant la C.S.C. refusée, [1984] 1 R.C.S. v; *Renvoi relatif à la Public Service Employee Relations Act (Alb.)*, [1987] 1 R.C.S. 313; *R. c. Big M Drug Mart Ltd.*, [1985] 1 R.C.S. 295; *Schachter c. Canada*, [1992] 2 R.C.S. 679; *Andrews c. Law Society of British Columbia*, [1989] 1 R.C.S. 143; *R. c. Turpin*, [1989] 1 R.C.S. 1296; *R. c. S. (S.)*, [1990] 2 R.C.S. 254; *Thorne's Hardware Ltd. c. La Reine*, [1983] 1 R.C.S. 106.

^g Citée par le juge Cory

Arrêts mentionnés: *Cawley c. Branchflower* (1884), 1 B.C.R. (Pt. II) 35; *Re Lincoln Election* (1876), 2 O.A.R. 316; *In Re Provincial Elections Act* (1903), 10 B.C.R. 114; *Re Voters' List of the Township of Seymour* (1899), 2 Ont. Elec. 69; *Hipperson c. Newbury District Electoral Registration Officer*, [1985] Q.B. 1060; *Re Fitzmartin and Village of Newburgh* (1911), 24 O.L.R. 102; *Tenold c. Chapman* (1981), 9 Sask. R. 278; *Fells c. Spence*, [1984] N.W.T.R. 123.

Citée par le juge Iacobucci (dissident)

R. c. Zundel, [1992] 2 R.C.S. 731; *Irwin Toy Ltd. c. Québec (Procureur général)*, [1989] 1 R.C.S. 927; *Native Women's Assn. of Canada c. Canada*, [1992] 3 C.F. 192.

Statutes and Regulations Cited

- Act respecting the process for determining the political and constitutional future of Québec*, S.Q. 1991, c. 34, s. 32.
- Act to amend the Act respecting the process for determining the political and constitutional future of Québec*, S.Q. 1992, c. 47, s. 2.
- Canada Elections Act*, R.S.C., 1985, c. E-2 [as adapted by SOR/92-430], ss. 9(1), 50(1), 53(1), 55 to 59, 60, 62, 65(1), 68 (Sch. IV, rules 42 *et seq.*).
- Canadian Charter of Rights and Freedoms*, ss. 1, 2(b), 3, 4, 5, 6, 15(1).
- Constitution Act*, 1982.
- Constitutional Amendment Approval Act*, S.B.C. 1991, c. 2.
- Constitutional Referendum Act*, S.A. 1992, c. C-22.25 [am. 1992, c. 36, s. 2].
- Constitutional Referendum Amendment Act, 1992*, S.A. 1992, c. 36, s. 2.
- Election Act*, R.S.Q., c. E-3.3, ss. 1 [am. 1992, c. 38, s. 1 & adapted *idem*, s. 93], 2 [adapted *idem*, s. 93].
- Federal Court Act*, R.S.C., 1985, c. F-7, ss. 2(1) "federal board, commission or other tribunal" [rep. & sub. 1990, c. 8, s. 1], 17 [*idem*, s. 3], 18 [*idem*, s. 4], 18.1 [ad. *idem*, s. 5], 48.
- Referendum Act*, R.S.Q., c. C-64.1, ss. 7 [am. 1992, c. 38, s. 79], 8 [am. *idem*, s. 80], 9 [am. *idem*, s. 81], 13 [am. *idem*, s. 82], 16 [repl. *idem*, s. 84], 44 to 47 [am. *idem*, s. 92], App. 2 [am. *idem*, s. 93].
- Referendum Act*, S.B.C. 1990, c. 68.
- Referendum Act*, S.C. 1992, c. 30, ss. 3(1), 5(1), 6(1), 7.
- Regulation Adapting the Canada Elections Act*, SOR/92-430.

Authors Cited

- Beaudoin, Gérald-A. "Democratic Rights". In Gérald-A. Beaudoin and Ed Ratushny, eds., *The Canadian Charter of Rights and Freedoms*, 2nd ed. Toronto: Carswell, 1989, 265.
- Beckton, Clare. "Freedom of Expression". In Walter S. Tarnopolsky and Gérald-A. Beaudoin, eds., *The Canadian Charter of Rights and Freedoms: Commentary*. Toronto: Carswell, 1982, 75.
- Berlin, Isaiah. "Two Concepts of Liberty". In *Four Essays on Liberty*. London: Oxford University Press, 1969, 118.

Lois et règlements cités

- Charte canadienne des droits et libertés*, art. 1, 2b), 3, 4, 5, 6, 15(1).
- Constitutional Amendment Approval Act*, S.B.C. 1991, ch. 2.
- Constitutional Referendum Act*, S.A. 1992, ch. C-22.25 [mod. 1992, ch. 36, art. 2].
- Constitutional Referendum Amendment Act, 1992*, S.A. 1992, ch. 36, art. 2.
- Loi constitutionnelle de 1982*.
- Loi électorale*, L.R.Q., ch. E-3.3, art. 1 [mod. 1992, ch. 38, art. 1 & adaptée *idem*, art. 93], 2 [adaptée *idem*, art. 93].
- Loi électorale du Canada*, L.R.C. (1985), ch. E-2 [adaptée par DORS/92-430], art. 9(1), 50(1), 53(1), 55 à 59, 60, 62, 65(1), 68 (Ann. IV, règles 42 et suiv.).
- Loi modifiant la Loi sur le processus de détermination de l'avenir politique et constitutionnel du Québec*, L.Q. 1992, ch. 47, art. 2.
- Loi référendaire*, L.C. 1992, ch. 30, art. 3(1), 5(1), 6(1), 7.
- Loi sur la consultation populaire*, L.R.Q., ch. C-64.1, art. 7 [mod. 1992, ch. 38, art. 79], 8 [mod. *idem*, art. 80], 9 [mod. *idem*, art. 81], 13 [mod. *idem*, art. 82], 16 [repl. *idem*, art. 84], 44 à 47 [mod. *idem*, art. 92], App. 2 [mod. *idem*, art. 93].
- Loi sur la Cour fédérale*, L.R.C. (1985), ch. F-7, art. 2(1) «office fédéral» [abr. & rempl. 1990, ch. 8, art. 1], 17 [*idem*, art. 3], 18 [*idem*, art. 4], 18.1 [aj. *idem*, art. 5], 48.
- Loi sur le processus de détermination de l'avenir politique et constitutionnel du Québec*, L.Q. 1991, ch. 34, art. 32.
- Referendum Act*, S.B.C. 1990, ch. 68.
- Règlement adaptant la Loi électorale du Canada*, DORS/92-430.

Doctrines citées

- Beaudoin, Gérald-A. «Les droits démocratiques». Dans Gérald-A. Beaudoin et Edward Ratushny, dir., *Charte canadienne des droits et libertés*, 2^e éd. Montréal: Wilson & Lafleur, 1989, 309.
- Beckton, Clare. «La liberté d'expression». Dans Gérald-A. Beaudoin et Walter S. Tarnopolsky, dir., *Charte canadienne des droits et libertés*. Montréal: Wilson & Lafleur, 1982, 96.
- Berlin, Isaiah. «Deux conceptions de la liberté». Dans *Éloge de la liberté*. Traduit de l'anglais par Jacqueline Carnaud et Jacqueline Lahana. Paris: Calmann-Lévy, 1988, 167.

- Blais, Jean Jacques. "Freedom of Expression and Public Administration". In David Schneiderman, ed., *Freedom of Expression and the Charter*. Scarborough, Ont.: Thomson Professional Publishing Canada, 1991, 446.
- Boyer, J. Patrick. *Election Law in Canada: The Law and Procedure of Federal, Provincial and Territorial Elections*, vol. 1. Toronto: Butterworths, 1987.
- Emerson, Thomas Irwin. *The System of Freedom of Expression*. New York: Random House, 1970.
- Fiss, Owen M. "Free Speech and Social Structure". In Jules Lobel, ed., *A Less Than Perfect Union: Alternative Perspectives on the U.S. Constitution*. New York: Monthly Review Press, 1988, 346.
- Hogg, Peter W. *Constitutional Law of Canada*, vol. 2, 3rd ed. (Supplemented). Scarborough, Ont.: Carswell, 1992 (loose-leaf).
- House of Commons Debates*, vol. 132, No. 144, 3rd sess., 34th Parl., May 19, 1992, at pp. 10854, 10889.
- House of Commons Debates*, vol. 132, No. 165, 3rd sess., 34th Parl., September 8, 1992, at p. 12732.
- House of Commons Debates*, vol. 132, No. 166A, 3rd sess., 34th Parl., September 9, 1992, at p. 12786.
- Hutchinson, Allan C. "Money Talk: Against Constitutionalizing (Commercial) Speech" (1990), 17 *Can. Bus. L.J.* 2.
- Lederman, W. R. "Democratic Parliaments, Independent Courts, and the Canadian Charter of Rights and Freedoms" (1985), 11 *Queen's L.J.* 1.
- MacKay, A. Wayne. "Freedom of Expression: Is It All Just Talk?" (1989), 68 *Can. Bar Rev.* 713.
- Montigny, Yves de. "The Difficult Relationship Between Freedom of Expression and Its Reasonable Limits" (1992), 55 *Law & Contemp. Probs.* 35.
- Qualter, Terence H. *The Election Process in Canada*. Toronto: McGraw-Hill, 1970.
- Blais, Jean Jacques. «Freedom of Expression and Public Administration». In David Schneiderman, ed., *Freedom of Expression and the Charter*. Scarborough, Ont.: Thomson Professional Publishing Canada, 1991, 446.
- Boyer, J. Patrick. *Election Law in Canada: The Law and Procedure of Federal, Provincial and Territorial Elections*, vol. 1. Toronto: Butterworths, 1987.
- Débats de la Chambre des communes*, vol. 132, n° 144, 3^e sess., 34^e lég., le 19 mai 1992, aux pp. 10854, 10889.
- Débats de la Chambre des communes*, vol. 132, n° 165, 3^e sess., 34^e lég., le 8 septembre 1992, à la p. 12732.
- Débats de la Chambre des communes*, vol. 132, n° 166A, 3^e sess., 34^e lég., le 9 septembre 1992, à la p. 12786.
- Emerson, Thomas Irwin. *The System of Freedom of Expression*. New York: Random House, 1970.
- Fiss, Owen M. «Free Speech and Social Structure». In Jules Lobel, ed., *A Less Than Perfect Union: Alternative Perspectives on the U.S. Constitution*. New York: Monthly Review Press, 1988, 346.
- Hogg, Peter W. *Constitutional Law of Canada*, vol. 2, 3rd ed. (Supplemented). Scarborough, Ont.: Carswell, 1992 (loose-leaf).
- Hutchinson, Allan C. «Money Talk: Against Constitutionalizing (Commercial) Speech» (1990), 17 *Can. Bus. L.J.* 2.
- Lederman, W. R. «Democratic Parliaments, Independent Courts, and the Canadian Charter of Rights and Freedoms» (1985), 11 *Queen's L.J.* 1.
- MacKay, A. Wayne. «Freedom of Expression: Is It All Just Talk?» (1989), 68 *R. du B. can.* 713.
- Montigny, Yves de. «The Difficult Relationship Between Freedom of Expression and Its Reasonable Limits» (1992), 55 *Law & Contemp. Probs.* 35.
- Qualter, Terence H. *The Election Process in Canada*. Toronto: McGraw-Hill, 1970.
- APPEAL from a judgment of the Federal Court of Appeal, [1992] 3 F.C. 611, 145 N.R. 233, 97 D.L.R. (4th) 71, dismissing the appellants' appeal from an order of Denault J. (1992), 57 F.T.R. 1, 97 D.L.R. (4th) 64, and dismissing their appeal (except on a procedural point) from an order of Joyal J., [1992] 3 F.C. 602, 57 F.T.R. 6. Appeal dismissed, Lamer C.J. and Iacobucci J. dissenting.
- POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel fédéral, [1992] 3 C.F. 611; 145 N.R. 233, 97 D.L.R. (4th) 71, qui a rejeté l'appel interjeté par les appelants contre une ordonnance du juge Denault (1992), 57 F.T.R. 1, 97 D.L.R. (4th) 64, et qui a rejeté (sauf en ce qui concerne une question de procédure) leur appel contre une ordonnance du juge Joyal, [1992] 3 C.F. 602, 57 F.T.R. 6. Pourvoi rejeté, le juge en chef Lamer et le juge Iacobucci sont dissidents.

N. J. Schultz and H. McManus, for the respondent the Chief Electoral Officer.

Jean-Marc Aubry, Q.C., and *Richard Morneau*, for the respondent the Attorney General of Canada.

Jean-François Jobin and Dominique A. Jobin, for the intervener.

The following are the reasons delivered by

LAMER C.J. (dissenting)—I agree with Cory J. with respect to the proper approach to the definition of residency for voting purposes. I also agree with Iacobucci J. concerning s. 2(b) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* and with respect to his proposed disposition of this appeal. I would, therefore, dispose of the appeal as proposed by Iacobucci J.

The judgment of La Forest, L'Heureux-Dubé, Sopinka, Gonthier and Major JJ. was delivered by

L'HEUREUX-DUBÉ J.—On October 26, 1992, two referenda were held in Canada, each concerning proposed amendments to the Canadian Constitution. Graham Haig was not able to cast a ballot in either. This was unfortunate. The only issue in the present appeal is this: Was Graham Haig entitled to cast a ballot in the federal referendum?

At that specific moment in Canadian history, there was a confluence of political pressures, concerns and events. Among these was the ongoing and often politically heated constitutional dialogue. In order to seek the views of Canadians on this crucial issue of constitutional change, the federal government and the provincial governments who so desired had available a variety of options: commissions, surveys, opinion polls, referenda, etc. Quebec had legally bound itself to hold a referendum on sovereignty, while British Columbia and Alberta had articulated the possibility that they would hold provincial referenda dealing with constitutional change, and that they would consider themselves bound by the results. It was in this con-

N. J. Schultz et H. McManus, pour l'intimé le directeur général des élections.

Jean-Marc Aubry, c.r., et *Richard Morneau*, pour l'intimé le procureur général du Canada.

Jean-François Jobin et Dominique A. Jobin, pour l'intervenant.

Version française des motifs rendus par

LE JUGE EN CHEF LAMER (dissident)—Je partage l'avis du juge Cory en ce qui concerne la façon dont il convient d'aborder la définition de la résidence aux fins du vote. Je partage également l'avis du juge Iacobucci en ce qui concerne l'al. 2b) de la *Charte canadienne des droits et libertés* et la façon dont il propose de statuer sur le présent pourvoi. Je suis donc d'avis de statuer sur le pourvoi de la façon proposée par le juge Iacobucci.

Le jugement des juges La Forest, L'Heureux-Dubé, Sopinka, Gonthier et Major a été rendu par

LE JUGE L'HEUREUX-DUBÉ—Le 26 octobre 1992 ont eu lieu au Canada deux référendums chacun portant sur des propositions d'amendement à la Constitution canadienne. Or, Graham Haig n'a pu voter ni à l'un ni à l'autre: c'est regrettable. La seule question que pose le présent pourvoi est la suivante: Graham Haig avait-il le droit de voter au référendum fédéral?

À ce moment précis de son histoire, le Canada a connu une convergence d'événements, de pressions et de circonstances sur le plan politique. C'est dans ce cadre que s'insère le dialogue constitutionnel d'alors, souvent passionné, dans les milieux politiques. Afin de consulter le peuple canadien sur la question vitale des changements constitutionnels, plusieurs possibilités (commissions, sondages, référendums, etc.) s'offraient au gouvernement fédéral ainsi qu'aux gouvernements provinciaux désireux de s'en prévaloir. Le Québec s'était légalement engagé à tenir un référendum sur la souveraineté, tandis que la Colombie-Britannique et l'Alberta avaient mentionné qu'il était possible qu'ils tiennent des référendums provin-

text that the federal government undertook to hold a referendum in those provinces where a provincial referendum would not otherwise be held. This choice was in accord with the desire and the authority of the provinces to consult their own electors as they saw fit.

In the end, only two referenda were held: one in Quebec pursuant to Quebec's provincial referendum legislation, the other in the rest of Canada pursuant to the federal referendum legislation. The model chosen by the federal government was one which was open to them under the relevant legislation, which specifically allowed for referenda to be conducted in one or more provinces. The model chosen was, at the time, thought to be politically sound by both the federal and the provincial governments.

The mechanics of the two referenda were governed by the elections legislation of each government. The federal and the Quebec elections legislation, though similar in certain respects, are not mirror images of each other, but contain different provisions on a number of issues including: the preparation of electoral lists, methods of voting, financing, referendum publicity and spending, the roles and functions of the Chief Electoral Officers and their staff, and residency requirements. The residency provisions of the Quebec elections legislation, in particular, diverge from those in the federal legislation by requiring six months residency in order to be eligible to vote. It was this residency requirement which resulted in some Quebec residents, Mr. Haig in particular, not being able to cast their vote, and which is at the heart of this case.

Were the Quebec residents who were not entitled to vote in the Quebec referendum nonetheless entitled to vote in the federal referendum? To answer this question, it is essential to more fully refer to the political events and legislative context leading up to October 26, 1992.

ciaux portant sur les changements constitutionnels, et qu'ils se sentiraient liés par leurs résultats. C'est dans ce contexte que le gouvernement fédéral a décidé de tenir un référendum dans les provinces où il n'y aurait pas de référendum provincial. Cette décision était en accord avec le désir et le pouvoir des provinces de consulter comme bon leur semblait leurs propres électeurs.

Seulement deux référendums ont finalement eu lieu: l'un au Québec en vertu de la loi référendaire de cette province, l'autre partout ailleurs au Canada en vertu de la loi référendaire fédérale. Le modèle de référendum choisi par le gouvernement fédéral était conforme à la loi applicable, qui autorisait expressément la tenue de référendums dans une ou plusieurs provinces. À l'époque, ce modèle a été jugé politiquement acceptable aussi bien par le gouvernement fédéral que par les gouvernements provinciaux.

Le déroulement des deux référendums était régi par la loi électorale de chacun des gouvernements en question. Quoique similaires à certains égards, la loi fédérale et la loi québécoise en matière électorale ne sont pas identiques, mais diffèrent sur plusieurs points, dont l'établissement de listes électorales, le mode de scrutin, le financement, la publicité et les dépenses référendaires, le rôle et les fonctions des directeurs généraux des élections et de leur personnel et les exigences en matière de résidence. En particulier, les dispositions de la loi électorale québécoise relatives à la résidence se distinguent de celles de la loi fédérale en ce sens qu'elles prescrivent une période de résidence de six mois pour qu'une personne soit habilitée à voter. C'est cette exigence qui a privé certains résidents du Québec, et notamment M. Haig, de la possibilité de voter et qui est au cœur du présent appel.

Les résidents du Québec non habilités à voter au référendum québécois avaient-ils, néanmoins, le droit de voter au référendum fédéral? Pour répondre à cette question, il est essentiel d'entreprendre un examen plus approfondi des événements politiques et du contexte législatif au cours de la période qui a précédé le 26 octobre 1992.

Facts

On April 17, 1982, the *Constitution Act, 1982* was proclaimed into force. The Meech Lake Accord, which proposed certain amendments to the *Constitution Act, 1982*, was not ratified by all provincial legislatures within the allotted time period, and failed on June 23, 1990. As a result of these events, Bill 150, *An Act respecting the process for determining the political and constitutional future of Québec*, S.Q. 1991, c. 34, s. 32, came into force on June 20, 1991. According to Chapter I of this Bill, the Government of Quebec was required to hold a referendum on the sovereignty of Quebec no later than October 26, 1992.

On June 23, 1992, the *Referendum Act*, S.C. 1992, c. 30, came into force. This Act provided a mechanism for the federal government to obtain the opinion of the electors of Canada, or the electors of one or more provinces, on issues related to the Canadian Constitution.

On August 28, 1992, the Prime Minister of Canada, the ten provincial premiers, the leaders of the territorial governments and representatives of four aboriginal associations, came to an agreement which has become known as the "Charlottetown Accord". This agreement proposed substantial amendments to the Constitution of Canada.

On September 3, 1992, as a direct result of the Charlottetown Accord, Bill 44, *An Act to amend the Act respecting the process for determining the political and constitutional future of Québec*, S.Q. 1992, c. 47, was introduced into the Quebec National Assembly. This Bill, which came into force on September 8, 1992, amended Bill 150 so that the Government of Quebec was still obligated to hold a referendum on October 26, 1992, but the subject of the referendum would be the Charlottetown Accord, rather than Quebec sovereignty. Similarly, on September 8, 1992, the Prime Minister of Canada announced that a referendum would

Les faits

Le 17 avril 1982, la *Loi constitutionnelle de 1982* est entrée en vigueur. L'Accord du lac Meech, qui proposait certaines modifications à cette constitution, n'ayant pas été ratifié par toutes les assemblées législatives provinciales dans le délai imparti, est, en conséquence, devenu lettre morte à partir du 23 juin 1990. Ces événements ont entraîné l'adoption de la loi 150 intitulée *Loi sur le processus de détermination de l'avenir politique et constitutionnel du Québec*, L.Q. 1991, ch. 34, art. 32, entrée en vigueur le 20 juin 1991. Le chapitre premier de cette loi imposait au gouvernement du Québec l'obligation de tenir un référendum sur la souveraineté du Québec au plus tard le 26 octobre 1992.

Le 23 juin 1992, la *Loi référendaire*, L.C. 1992, ch. 30, est entrée en vigueur. Cette loi prévoyait un mécanisme permettant au gouvernement fédéral de recueillir l'opinion des électeurs canadiens, ou des électeurs d'une ou de plusieurs provinces, sur des questions touchant la Constitution canadienne.

Le 28 août 1992, le premier ministre du Canada, les dix premiers ministres provinciaux, les dirigeants des gouvernements territoriaux et les représentants de quatre associations autochtones en sont venus à un accord, maintenant connu comme l'«Accord de Charlottetown», qui proposait des modifications substantielles à la Constitution du Canada.

Le 3 septembre 1992, comme conséquence directe de l'Accord de Charlottetown, le projet de loi 44 intitulé *Loi modifiant la Loi sur le processus de détermination de l'avenir politique et constitutionnel du Québec*, L.Q. 1992, ch. 47, fut déposé devant l'Assemblée nationale du Québec. Entrée en vigueur le 8 septembre 1992, cette loi modifiait la loi 150, de sorte que le gouvernement du Québec était toujours tenu de procéder à un référendum le 26 octobre 1992 mais la question devait porter sur l'Accord de Charlottetown plutôt que sur la souveraineté du Québec. De même, le 8 septembre 1992, le premier ministre du Canada