

**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** *Interveners*

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*

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.)

N^o 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

*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.*

Sur renvoi concernant la répartition de l'électorat de
la province, la Cour d'appel de la Saskatchewan a con-
clu 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 tiennent 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

philosophie 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 and 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 quels principes sous-tendent le droit de vote. Historiquement, la délimitation des circonscriptions électorales visait à réaliser 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*. 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-

chées 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.

L'importance fondamentale du droit de vote exige une surveillance assez stricte des dispositions législatives concernant les élections. L'examen fondé sur ^d 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 ^e 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 ^f pour constituer une violation de l'art. 3 de la *Charte*.

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 ^g 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.

Les circonscriptions du Sud sont dans une situation ^h 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 ⁱ 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 prémisses initiale d'égalité, la Commission devrait être libre de prendre en considération des ^j 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.

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. Preisler*, 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.

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.

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. Preisler*, 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.

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.

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

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

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

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

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.

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

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.

John F. Conway, for the intervener John F. Conway.

Doctrine citée

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

a

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.

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

Roger Carter, c.r., pour l'intimé.

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

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

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.

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

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

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

John F. Conway, pour l'intervenant John F. Conway.

Robert D. Holmes, for the intervener 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 intervener 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 rejeterais le pourvoi.

Something of History and Background

Aperçu historique

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.

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 avoir 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.

La Saskatchewan est devenue une province en 1905. Les premières cartes électorales 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 électorales. 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 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 d'une importance considérable dans l'issue du pourvoi.

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.

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

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.

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:

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'écarter de l'application stricte de la règle 1 dans les cas suivants:

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

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, 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'écarter 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'écarter 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 subclause (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.)

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—et l'inutilité—de ces conditions obligatoires.)

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

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

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'écarts 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'existait 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.

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.

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.

communautés-dortoirs dans les villes de la Saskatchewan. J'admets 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.

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.

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 incombait 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'amoindrir 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.