

Renvoi: Circ. électorales provinciales (Sask.), [1991] 2 R.C.S. 158

Le procureur général de la Saskatchewan

Appelant

c.

Roger Carter, c.r.

Intimé

et

**Le procureur général du Canada, le procureur
the général du Québec, le procureur général de la
Colombie-Britannique, le procureur général de
l'Alberta, le procureur général de Terre-Neuve,
le procureur général de l'Île-du-Prince-Édouard,
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

Répertorié: Renvoi: Circ. électorales provinciales (Sask.)

N° du greffe: 22345.

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

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

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

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

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

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 l'art. 3 vise non seulement la répartition réelle en cause, mais aussi le processus qui a abouti à la carte électorale. Si la carte de répartition réelle peut sembler avoir donné un résultat qui n'est pas trop déraisonnable, les conditions imposées par la Loi ont eu pour effet de porter atteinte aux droits des électeurs urbains. Une fois établie une commission indépendante de délimitation des circonscriptions électorales, il incombe au législateur de veiller à ce que la Commission puisse remplir son mandat

librement et sans ingérence inutile. Le droit de vote est tellement fondamental que cette ingérence suffit pour constituer une violation de l'art. 3 de la *Charte*.

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

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

Doctrine citée

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

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 and Counties.

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

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

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

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

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

//Le juge Cory//

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

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 rejetterais le pourvoi.

Aperçu historique

Le droit de vote est synonyme de démocratie. Il est la condition préalable la plus fondamentale de notre système de gouvernement. Dans une société démocratique fondée sur le droit des citoyens de voter, ce droit doit avec une signification réelle. Il est admis au Canada qu'au minimum chaque citoyen a le droit

de vote, a droit au secret du scrutin et a droit à ce que son vote soit honnêtement compté et enregistré.

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. 000, 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".

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

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*, de 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 "EBCA"), 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. Mises à part les deux circonscriptions du Nord, qui constituent à elles seules 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 géographiques 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 % 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) 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.

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).

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 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 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.

Le droit de vote est si fondamental qu'une telle ingérence suffit pour constituer une violation de l'art. 3 de la *Charte*. Une réduction du pouvoir électoral individuel est une violation du système démocratique. Ce genre de mesures entraînent inévitablement la frustration des électeurs et risquent de discréditer le processus démocratique lui-même. Le spectre des "circonscriptions pourries" n'est

pas assez éloigné pour être oublié. Le droit de vote est trop important pour être dilué sans justification valide. Cette justification n'existe pas en l'espèce.

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

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

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

Partant de la prémisse initiale d'égalité, la commission devrait être libre de prendre en considération des facteurs tels la géographie, la démographie et les communautés d'intérêts dans la délimitation des circonscriptions et la répartition des

sièges entre les zones urbaines et les zones rurales. Dans toute répartition, l'ampleur des différences entre les circonscriptions et le nombre de sièges urbains et ruraux dépendront de la nature des circonscriptions examinées et de la mesure dans laquelle ces facteurs sont présents.

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

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

élevé d'égalité atteint en 1981. En l'absence d'explication raisonnable quant à la nécessité de ces mesures, la répartition en cause est suspecte et il n'y a aucune raison de conclure que l'objectif poursuivi par le législateur avec les conditions prescrites était urgent et réel.

À supposer toutefois que les conditions prescrites visaient un besoin urgent et réel, on ne peut dire que la loi portait le moins possible atteinte aux droits des électeurs urbains. La loi antérieure, *The Constituency Boundaries Commission Act, 1972*, et les cartes qui en ont résulté démontrent bien qu'il est possible de recourir à des moyens moins envahissants pour établir une bonne représentation rurale. La carte de 1981 démontre non seulement qu'il est possible de parvenir à un plus haut degré d'égalité électorale que dans la répartition contestée mais aussi que l'objectif de la représentation suffisante des régions rurales peut être atteint sans imposer de restrictions à la commission. La loi antérieure et les cartes de circonscriptions qui en ont résulté démontrent donc clairement qu'il existe des moyens de donner aux circonscriptions une délimitation qui porte moins atteinte aux droits des électeurs des villes.

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

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

Conclusion

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

Dispositif

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

//Le juge McLachlin//

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

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

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

- I La question posée
- II L'application de la *Charte*
- III La définition du droit de vote
- IV Les limites des circonscriptions électorales de la Saskatchewan violent-elles le droit de vote?
- V L'article premier et la justification

I La question posée

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

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

- a) Les différences dans le nombre d'électeurs dans certaines circonscriptions, prévues à l'art. 20 de *The Electoral Boundaries Commission Act, S.S. 1986-87-88*, ch. E-6.1, et recommandées dans le *Electoral Boundaries Commission 1988 Final Report* de la Saskatchewan, portent-elles atteinte aux droits ou libertés garantis par la *Charte canadienne des droits et libertés*? Le cas échéant, à quels égards? Une telle atteinte aux droits et libertés serait-elle justifiée par l'article premier de la *Charte canadienne des droits et libertés*?
- b) La répartition des circonscriptions entre les zones urbaines, rurales et du Nord, prévue à l'art. 14 de *The Electoral Boundaries Commission Act, S.S. 1986-87-88*, ch. E-6.1, et recommandée dans le *Electoral Boundaries Commission 1988 Final Report* de la Saskatchewan, porte-t-elle atteinte aux droits ou libertés garantis par la *Charte canadienne des droits et libertés*? Le cas échéant, à quels égards? Une telle atteinte aux droits ou libertés serait-elle justifiée par l'article premier de la *Charte canadienne des droits et libertés*?

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

Je suis d'avis que les limites elles-mêmes constituent le point litigieux dans ce pourvoi. En effet, les questions visent non pas la Loi, mais la constitutionnalité des "différences dans le nombre d'électeurs dans [les]

circonscriptions" et de la "répartition des circonscriptions entre les zones urbaines, rurales et du Nord". Dans la mesure où *The Representation Act, 1989* définit les circonscriptions, la validité de cette Loi se trouve indirectement mise en doute. Et dans la mesure où *The Electoral Boundaries Commission Act* fournit les critères applicables à la délimitation des circonscriptions, cette Loi peut influencer sur les réponses aux questions posées. Mais la question fondamentale dont notre Cour est saisie consiste à savoir si ces différences et cette répartition reflétées dans les circonscriptions elles-mêmes violent la garantie du droit de vote prévue par la *Charte*.

II L'application de la *Charte*

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

Le ministre de la Justice des Territoires du Nord-Ouest fait valoir que la *Charte* ne s'applique pas puisque la loi en vertu de laquelle sont créées les circonscriptions fait partie de la Constitution du Canada et que, par conséquent, elle n'est pas assujettie à la *Charte*. Il soutient que les provinces ont joui du droit de fixer les limites des circonscriptions électorales depuis qu'elles font partie de la Confédération. À son avis, la question de l'égalité des électeurs relève d'une convention constitutionnelle, qui échappe au contrôle judiciaire. Le droit des provinces de fixer les limites des circonscriptions électorales comme elles le jugent bon [TRADUCTION] "doit être considéré comme une limitation inhérente du droit de vote prévu à l'art. 3."

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

III Définition du droit de vote

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

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

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

A. *Principes généraux applicables à la définition du droit*

Le contenu d'un droit prévu par la *Charte* doit se déterminer de façon libérale et en fonction de son objet, compte tenu du contexte historique et social.

Comme l'a dit le juge Dickson (tel était alors son titre) dans l'arrêt *R. c. Big M Drug Mart Ltd.*, [1985] 1 R.C.S. 295, à la p. 344:

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

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

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

La doctrine qui compare la Constitution à un arbre nous oblige à écarter les interprétations étroites et formalistes: *Law Society of Upper Canada c. Skapinker*,

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

. . . la *Charte* vise à établir une norme en fonction de laquelle les lois actuelles et futures seront appréciées. Donc, le sens du concept de la liberté de conscience et de religion ne doit pas être déterminé uniquement en fonction de la mesure dans laquelle les Canadiens jouissaient de ce droit avant la proclamation de la *Charte*. [Souligné dans l'original.]

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

Ce pourvoi met aussi en cause le principe général selon lequel il faut tenir compte de considérations pratiques en interprétant la Constitution: *R. c. Edwards Books and Art Ltd.*, [1986] 2 R.C.S. 713. Les tribunaux doivent être réceptifs à ce que le juge Frankfurter (*McGowan v. Maryland*, 366 U.S. 420 (1961)) appelle [TRADUCTION] "la réalité pratique de la vie", à laquelle doit répondre la législature: motifs du juge La Forest dans l'arrêt *Edwards Books*, précité, aux pp. 794 et 795, approuvé dans l'arrêt *R. c. Schwartz*, [1988] 2 R.C.S. 443; *États-Unis d'Amérique c.*

Cotroni, [1989] 1 R.C.S. 1469. Nulle part cela n'est-il plus vrai que dans l'étude du droit de vote, car des considérations telles que la géographie sociale et physique peuvent avoir une incidence sur la valeur du droit de vote des citoyens.

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

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

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

B. *L'objet du débat*

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

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

l'article premier, sauf pour les deux circonscriptions septentrionales, dont la population est très clairsemée.

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

C. *La signification du droit de vote*

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

représentants élus exercent deux rôles - un rôle législatif et celui que l'on qualifie de "ombudsman."

Quelles sont les conditions de la représentation effective? La première est la parité relative du pouvoir électoral. Le système qui dilue indûment le vote d'un citoyen comparativement à celui d'un autre, court le risque d'offrir une représentation inadéquate au citoyen dont le vote a été affaibli. Le pouvoir législatif de ce dernier sera réduit, comme pourra l'être l'accès qu'il a auprès de son député et l'aide qu'il peut en obtenir. La conséquence sera une représentation inégale et non équitable.

La parité du pouvoir électoral est d'importance primordiale mais elle n'est pas le seul facteur à prendre en compte pour assurer une représentation effective. Sir John A. Macdonald, lorsqu'il a présenté *L'Acte pour répartir de nouveau la représentation dans la Chambre des Communes*, S.C. 1872, ch. 13, a reconnu cette vérité fondamentale (*Débats de la Chambre des communes*, vol. III, 4^e Sess., p. 000 (1^{er} juin, 1872)):

. . . on constatera que . . . bien que la règle ayant trait à la population ait été largement prise en compte, d'autres considérations ont aussi été jugées avoir du poids; de sorte que différents intérêts, classes et localités puissent être justement représentés, que la règle du nombre ne soit pas la seule appliquée.

Nonobstant le fait que la valeur du vote d'un citoyen ne devrait pas être indûment affaiblie, c'est une réalité pratique que souvent la représentation effective ne peut être atteinte sans que l'on tienne compte de facteurs inverses.

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

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

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

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

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

son but était de reconnaître le droit affirmé dans notre pays depuis l'époque du premier de nos premiers ministres, Sir John A. Macdonald, le droit à la représentation effective au sein d'un système accordant la considération voulue à l'égalité des électeurs, tout en admettant au besoin d'autres considérations.

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

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

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

[TRADUCTION] Quelle est cette tradition? Il s'agit de la tradition d'une démocratie en évolution, d'une représentation sans cesse croissante au cours des siècles. Mais c'est aussi une tradition qui, même dans ses étapes les plus contemporaines, s'accommode d'une dérogation

considérable aux idéaux de la représentation égale. Le mot d'ordre est le pragmatisme plutôt que la conformité à un idéal philosophique.

D'autres pays du Commonwealth ont adopté le même modèle. Ainsi la Haute Cour de l'Australie a rejeté la règle "une personne, une voix" en faveur d'une approche permettant de tenir compte de facteurs opposés: *Attorney-General (Aus.); Ex rel. McKinlay v. Commonwealth* (1975), 135 C.L.R. 1. Le juge Stephen a écrit à la p. 57:

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

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

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

Pour revenir à la métaphore de l'arbre, notre système prend racine dans la tradition de la représentation effective et non dans la tradition de la parité absolue ou presque absolue du nombre des électeurs. C'est cette tradition qui définit la portée générale du droit de vote. Cela ne signifie pas, cependant, que les inégalités de notre système électoral doivent être acceptées simplement parce qu'elles ont un précédent

historique. L'histoire a son importance dans la mesure où elle indique que la philosophie sous-tendant l'évolution du droit de vote dans notre pays est l'objectif général de la représentation effective. Elle n'a rien à voir avec l'argument spécieux selon lequel on peut invoquer les anomalies et les abus historiques pour justifier leur survivance ou pour dire que le droit de vote ne devrait pas être interprété de façon large et corrective comme il convient aux droits prévus par la *Charte*. Il se peut que l'on s'écarte de l'idéal canadien de la représentation effective et, dans ce cas, il y a violation de l'art. 3 de la *Charte*.

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

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

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

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

A. *La question*

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

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

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

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

B. *Les limites des circonscriptions*

The Electoral Boundaries Commission Act exigeait que la commission de délimitation des circonscriptions électorales crée 29 circonscriptions urbaines, 35 circonscriptions rurales et 2 circonscriptions du Nord. Les 64 circonscriptions urbaines et rurales forment à peu près la partie sud de la province, alors que les 2 circonscriptions du Nord constituent sa partie septentrionale. Dans la partie sud de

la province, la population de chaque circonscription électorale n'est pas inférieure ou supérieure de plus de 25 pour 100 au quotient provincial. La Loi permettait expressément aux deux circonscriptions septentrionales de s'écarter jusqu'à 50 pour 100 du quotient provincial, en plus ou en moins. La Cour d'appel, en vertu de l'article premier, a conclu qu'un traitement particulier à l'égard des circonscriptions du Nord était constitutionnellement acceptable, et ce point n'est pas contesté. Le débat porte sur les circonscriptions du Sud, la Cour d'appel ayant conclu qu'elles violaient l'art. 3 de la *Charte*.

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

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

Act lui imposait de produire une carte électorale comportant un nombre précis de circonscriptions électorales urbaines, rurales et septentrionales.

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

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

la résultante de la carte électorale établie en 1981 par une commission impartiale, et de l'accroissement de la population survenu depuis.

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

La répartition réelle des sièges entre les zones urbaines et les zones rurales se rapproche beaucoup de la répartition de la population dans ces zones. Les zones rurales ont 53 pour 100 des sièges et 50,4 pour 100 de la population. Les zones urbaines ont 43,9 pour 100 des sièges et 47,6 pour 100 de la population. Par conséquent, les zones rurales sont quelque peu surreprésentées et les zones urbaines sont quelque peu sous-représentées, mais ces écarts sont relativement mineurs. Des écarts similaires avaient résulté des répartitions proposées par les Commissions de délimitation des circonscriptions électorales de 1974 et de 1979-1980. Par exemple, le Rapport de 1979-1980 n'accordait que 40,6 pour 100 des sièges aux zones urbaines qui comptaient 42,6 pour 100 de la population. Dans la nouvelle répartition de 1974,

les zones urbaines n'avaient que 36,1 pour 100 des sièges mais 38,9 pour 100 de la population. On voit donc que la répartition des sièges entre les circonscriptions urbaines et rurales dans la loi de 1989 a eu principalement pour effet d'augmenter le nombre de sièges urbains afin de refléter l'accroissement de la population dans les zones urbaines. Cela contredit la prétention que la loi de 1989 était une tentative injustifiée de modifier les limites des circonscriptions pour avantager le parti au pouvoir.

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

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

- a) doit déterminer le quotient de circonscription électorale en divisant le chiffre de la population électorale par le nombre de circonscriptions, quotient dont ne doit s'écarter:
 - i) de plus de 25 % la population des circonscriptions méridionales envisagées, sous réserve de l'article 14 et du paragraphe 15(1);
 - ii) de plus de 50 % la population des circonscriptions septentrionales envisagées, sous réserve de l'article 14;
- b) peut utiliser l'écart permis par rapport au quotient visé à l'alinéa a) pour tenir compte des facteurs suivants:
 - i) la densité ou le taux relatif de croissance de la population de toute circonscription envisagée;
 - ii) toute caractéristique géographique particulière, y compris les dimensions de la circonscription envisagée et les moyens de communication entre ses diverses parties;

- iii) la similitude ou la diversité des intérêts de la population, y compris les écarts dans les exigences de la population de toute circonscription envisagée;
- iv) d'autres facteurs semblables ou pertinents.

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

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

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

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

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

prévisions démographiques peuvent pour l'ensemble de cette période justifier une dérogation à la stricte égalité à l'époque de la délimitation des circonscriptions.

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

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

[TRADUCTION] Les deux circonscriptions envisagées faisant principalement l'objet des critiques étaient celles de Morse et de Humboldt. Morse a la population électorale la plus petite de toutes les circonscriptions rurales alors que Humboldt a la plus grande. Cela est compréhensible. Morse est située dans la partie peu peuplée de la Saskatchewan rurale, et Humboldt renferme une région de la province dont la population est beaucoup plus dense.

La Commission ne voit aucun avantage à modifier les limites de la circonscription de Morse. L'étude de la carte révèle que les circonscriptions avoisinantes sont aussi des zones peu peuplées. Augmenter le nombre des électeurs dans la circonscription de Morse ne ferait que réduire leur nombre dans les circonscriptions voisines à aucune fin utile. De plus, la limite nord de la circonscription de Morse, la Saskatchewan Sud, constitue une limite naturelle. De plus, la circonscription de Morse englobe la ville de Swift Current. Si des

villages satellites se développent à l'extérieur de la ville de Swift Current, comme certains l'ont suggéré, la population électorale augmentera en conséquence.

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

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

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

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

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

V Conclusion

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

//Le juge Sopinka//

Version française des motifs rendus par

LE JUGE SOPINKA -- J'ai lu les motifs de mes collègues, les juges Cory et McLachlin, et quoique je souscrive à la conclusion du juge McLachlin et à l'essentiel

de ses motifs, j'aborderais différemment l'interprétation de l'art. 3 de la *Charte canadienne des droits et libertés*.

À mon avis, en utilisant les simples mots "[t]out citoyen [. . .] a le droit de vote...", à l'art. 3, les rédacteurs n'avaient pas l'intention d'inventer ou de créer un droit dont ne jouissaient pas auparavant les citoyens du Canada. En fait, il a été franchement admis au cours des débats que le droit de vote existait en Saskatchewan avant 1982. En conséquence, dans l'interprétation de l'art. 3, il faut se demander en tout premier lieu sur quels principes était fondé le droit de vote qui existe au Canada depuis de nombreuses années.

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

Les questions soulevées dans le présent pourvoi nous obligent à nous prononcer sur le résultat législatif du processus prévu dans *The Electoral Boundaries Commission Act*. L'issue du processus est incluse dans *The Representation Act, 1989*, S.S. 1989-90, ch. R-20.2. Selon mon collègue le juge Cory, une fois établie une

commission indépendante de délimitation des circonscriptions, il incombait à l'assemblée législative de la Saskatchewan de s'assurer que cette commission était en mesure de s'acquitter librement de son mandat sans intervention inutile telles les dispositions de l'art. 14 de *The Electoral Boundaries Commission Act*. Avec égards, je ne suis pas d'accord. La position adoptée par le juge Cory présuppose l'existence d'une sorte de garantie constitutionnelle du processus. Il n'était pas nécessaire pour l'assemblée législative de la Saskatchewan de créer une commission indépendante et, eût-elle simplement établi par une loi les limites contestées, le processus lui-même n'aurait pas été assujéti à l'examen judiciaire. Puisqu'elle a choisi de déléguer cette tâche à la Commission, il n'y a aucune raison d'interdire à la législature de fixer des lignes directrices strictes définissant les pouvoirs à conférer à la Commission.

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

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

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

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

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

Procureur de l'intimé: Roger Carter, Saskatoon.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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