

T-1730-03  
2004 FC 679

T-1730-03  
2004 CF 679

**Carmel Raïche, Ian Oliver, l'Association des municipalités du Nouveau-Brunswick Inc., Bathurst Regional Airport Commission Inc., Greater Bathurst Chamber of Commerce and City of Bathurst (Applicants)**

**Carmel Raïche, Ian Oliver, l'Association des municipalités du Nouveau-Brunswick Inc., la Commission régionale de l'aéroport de Bathurst Inc., la Chambre de commerce du grand Bathurst et la Ville de Bathurst (demandeurs)**

v.

c.

**The Attorney General of Canada (Respondent)**

**Procureur général du Canada (défendeur)**

and

et

**The Commissioner of Official Languages of Canada (Intervener)**

**Commissaire aux langues officielles du Canada (intervenante)**

**INDEXED AS: RAÎCHE v. CANADA (ATTORNEY GENERAL) (F.C.)**

**RÉPERTORIÉ: RAÎCHE c. CANADA (PROCUREUR GÉNÉRAL) (C.F.)**

Federal Court, Shore J.—Fredericton, May 3 and 4; Ottawa, May 11, 2004.

Cour fédérale, juge Shore—Fredericton, 3 et 4 mai; Ottawa, 11 mai 2004.

*Constitutional Law — Charter of Rights — Democratic Rights — Judicial review of Royal Proclamation transferring certain New Brunswick parishes to different electoral district — Whether Charter, s. 3 infringed and, if so, whether proclamation saved by Charter, s. 1 — Purpose of right to vote to afford effective representation, not just parity of voting power — Factors to be considered — No Charter violation unless electoral boundaries as established could not have been set by reasonable persons applying appropriate principles — Affidavits of citizens, conflicting expert witness affidavits of political science professors, considered — Importance of M.P.'s ability to communicate in French — Report of Attorney General's expert criticized for non-consideration of Charter, s. 3 legal principles — Minority group's fears of inadequate representation not without foundation — Region unique as having Canada's highest concentration of Acadians — As voter parity primary consideration, s. 3 not breached — But if breached, not saved by s. 1.*

*Droit constitutionnel — Charte des droits — Droits démocratiques — Contrôle judiciaire d'une proclamation royale transférant certaines paroisses du Nouveau-Brunswick à différentes circonscriptions électorales — La Proclamation portait-elle atteinte à l'art. 3 de la Charte, et, dans l'affirmative, était-elle sauvegardée par l'article premier de la Charte? — Le droit de vote vise une représentation effective, pas seulement la parité du pouvoir électoral — Facteurs dont on doit tenir compte — Il n'y a violation de la Charte que dans les cas où des personnes raisonnables, appliquant les principes appropriés, n'auraient pas pu tracer les limites existantes des circonscriptions — Examen d'affidavits de citoyens, d'affidavits contradictoires de professeurs de sciences politiques — Importance de la capacité du député à communiquer en français — Le rapport de l'expert du procureur général a été critiqué parce qu'il ne tenait pas compte des principes juridiques de l'art. 3 de la Charte — Les craintes d'une minorité de ne pas être adéquatement représentée n'étaient pas sans fondement — La région est unique car elle possède la plus grande concentration d'Acadiens au Canada — Le critère primordial étant l'égalité des suffrages, l'art. 3 n'a pas été enfreint — Mais, s'il a été enfreint, la violation n'est pas sauvegardée par l'article premier.*

*Elections — Judicial review of Royal Proclamation re: transfer of certain New Brunswick parishes to different electoral district — Administration of Electoral Boundaries*

*Élections — Contrôle judiciaire d'une proclamation royale transférant certaines paroisses du Nouveau-Brunswick à différentes circonscriptions électorales — Explication de*

*Readjustment Act explained — Reason for impugned transfer: to correct electoral quota imbalance between adjoining ridings — Argued that transfer will prejudice region's economic, social development — Concepts of community of interests, identity — Complaints made to Commissioner of Official Languages — Whether Proclamation contravening Readjustment Act, s. 15 — Standard of review of Commission decisions — Act empowers Commission to deviate from voter parity principle in appropriate circumstances — Commission failing to correctly interpret Act by disregarding whether community of interest justifying departure from principle variance not to exceed 10% — Variance may exceed 25% in extraordinary circumstances — Commission not having regard to evidence Acadian minority in Miramichi without representation — Court not believing community's political power depending only on attaining critical mass — Court rejecting argument Readjustment Act, as specific legislation, prevailing over Official Languages Act — Court empowered to set Commission decision aside, not to restore Acadie-Bathurst electoral district to what had been as would usurp role of Parliament.*

*Official Languages — Judicial review of Proclamation regarding transfer of certain New Brunswick parishes from Acadie-Bathurst riding to Miramichi — Whether OLA, Part VII contravened — Whether OLA, s. 41 applicable to readjustment Commission's final report — Court rejecting submission Readjustment Act as specific legislation, prevailing over OLA, law of general application — Part VII declaratory, not executory so need not always be given effect to by Government, federal institutions — S. 42 not enforceable.*

*Federal Court Jurisdiction — Judicial review of Proclamation re: transfer of certain New Brunswick parishes to different electoral district — Whether Court having jurisdiction re: decisions under Official Languages Act, Part VII — Conflicting F.C.A. case law considered — Fundamental principle of law: if right exists, Court can enforce it — F.C. having power to quash Commission decision but not to restore electoral district to what had been — To do so would usurp role of Parliament.*

This was an application for judicial review of a Crown proclamation whereby the New Brunswick parish of Allardville and part of the parishes of Saumarez and Bathurst were transferred from the federal electoral district of Acadie-Bathurst to the Miramichi electoral district.

*l'administration de la Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales — Motif du transfert contesté: corriger l'inégalité de quotient électoral entre circonscriptions voisines — Le transfert nuirait au développement social et économique de la région — Concepts de communauté d'intérêts, de spécificité — Plaintes adressées à la commissaire aux langues officielles — La Proclamation portait-elle atteinte à l'art. 15 de la Loi sur la révision? — Norme de contrôle des décisions de la Commission — La Loi permet à la Commission de déroger au principe de la parité électorale quand les circonstances le justifient — La Commission a mal interprété la Loi en ne se demandant pas si la communauté d'intérêts justifiait une dérogation au principe que l'écart ne doit pas dépasser 10 p. 100 — L'écart peut dépasser 25 p. 100 dans des circonstances extraordinaires — La Commission n'a pas tenu compte de la preuve que la minorité acadienne à Miramichi n'avait pas de représentation — La Cour ne croyait pas que le pouvoir politique d'une collectivité ne dépend seulement que de l'atteinte d'une masse critique — La Cour a rejeté l'argument que la Loi sur la révision, qui est d'application spécifique, a préséance sur la Loi sur les langues officielles — La Cour était habilitée à annuler la décision de la Commission mais non à rétablir la circonscription électorale Acadie-Bathurst telle qu'elle était avant car elle se trouverait à usurper le rôle du Parlement.*

*Langues officielles — Contrôle judiciaire d'une proclamation concernant le transfert de certaines paroisses du Nouveau-Brunswick de la circonscription électorale d'Acadie-Bathurst à Miramichi — La partie VII de la LLO a-t-elle été violée? — L'article 41 de la LLO est-il applicable au rapport final de la Commission sur la révision? — La Cour a rejeté la prétention que la Loi sur la révision, qui est d'application spécifique, a préséance sur la LLO qui est une loi d'application générale — La partie VII de la LLO est déclaratoire plutôt qu'exécutoire et ni le gouvernement fédéral ni les institutions fédérales ne sont obligés de toujours y donner suite — L'art. 42 n'est pas exécutoire.*

*Compétence de la Cour fédérale — Contrôle judiciaire d'une proclamation transférant certaines paroisses du Nouveau-Brunswick à une circonscription électorale différente — La Cour avait-elle compétence pour intervenir dans les décisions rendues sous le régime de la partie VII de la Loi sur les langues officielles? — Examen de la jurisprudence contradictoire de la C.A.F. — En vertu d'un principe fondamental de droit, la Cour peut faire respecter un droit qui existe — La C.F. a compétence pour annuler la décision de la Commission mais non pour rétablir la circonscription électorale telle qu'elle était — Agir ainsi équivaudrait à usurper le rôle du Parlement.*

Il s'agit d'une demande de contrôle judiciaire d'une proclamation royale par laquelle la paroisse d'Allardville et une partie des paroisses de Saumarez et de Bathurst au Nouveau-Brunswick ont été transférées de la circonscription électorale fédérale d'Acadie-Bathurst à celle de Miramichi.

The number of electoral districts in each province (which determines each province's representation the House of Commons) and in the electoral district boundaries are readjusted following each decennial census to reflect population movements in accordance with the *Constitution Act, 1867* and the *Electoral Boundaries Readjustment Act*. A non-partisan, independent Commission is established to examine existing boundaries and make appropriate changes. It devises a plan, including maps, which is published in the newspaper. Following community consultations, a final readjustment plan is proposed. The Chief Electoral Officer then refers the report to the Speaker of the House of Commons and a draft electoral representation order is prepared. Once proclaimed, it takes effect on the first dissolution of Parliament that occurs at least one year after proclamation.

The reasoning behind the impugned transfers was that, if the boundaries were not adjusted, the Acadie-Bathurst electoral district would have an almost +14 percent variance from the electoral quota, while the neighbouring Miramichi district would have a -21 percent variance. But a number of individuals who spoke at the public hearings advocated preservation of the status quo, citing concepts of community of interests and of identity. It was suggested that one could not imagine a region more linguistically homogeneous and culturally distinct than Acadie-Bathurst. It was urged that the proposed changes would prejudice the economic and social development of northeastern New Brunswick. A petition supporting the status quo, signed by 2,656 people, was presented.

These views were not reflected in the Commission's report to the Standing Committee on Procedure and House Affairs and three complaints against the Commission were received by the Commissioner of Official Languages. The Commissioner determined that the complaints were admissible. The objective of the investigation was to determine whether the Commission had had regard to *Official Languages Act*, (OLA) section 41. The commitment in OLA, Part VII required that the Commission assess the disadvantages and harmful consequences perceived by the official language minority community, having regard to the consequences of the changes for the development and vitality of the francophone community. The Commissioner was not persuaded that the Commission had discharged its responsibilities under OLA, section 41. The Standing Committee said that leaving the current boundaries alone and accepting the + 14% variance was both allowable and preferable but the Commission's final decision was "to return the Parish of Saumarez and a portion of the Parish of Allardville including Saint-Sauveur into the

Le nombre de circonscriptions électorales de chaque province, qui détermine la représentation de chacune à la Chambre des communes, et les limites des circonscriptions sont révisés après chaque recensement décennal dans le but de refléter les mouvements de la population conformément à la *Loi constitutionnelle de 1867* et à la *Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales*. Une commission non partisane et indépendante est établie pour étudier les limites actuelles des circonscriptions et y apporter les changements nécessaires. Elle propose un plan, accompagné de cartes géographiques, qui est publié dans les journaux. Après consultation des membres de la collectivité, un plan final de redécoupage est proposé. Le directeur général des élections présente ensuite le rapport de la Commission au président de la Chambre des communes et il prépare un projet de décret de représentation électorale. Une fois promulgué, le projet de décret entre en vigueur à la première dissolution du Parlement au moins un an après sa proclamation.

Le raisonnement qui sous-tend les transferts contestés était que si ces circonscriptions n'étaient pas redécoupées, la circonscription d'Acadie-Bathurst aurait un écart de presque +14 p. 100 par rapport au quotient électoral, alors que la circonscription voisine de Miramichi aurait un écart de -21 p. 100. Cependant, un certain nombre de personnes, qui se sont exprimées lors des audiences publiques, ont favorisé le maintien du statu quo en invoquant les notions de communauté d'intérêts et de spécificité. Elles ont soutenu qu'il est difficile d'imaginer une région qui soit plus linguistiquement homogène et culturellement distincte que celle d'Acadie-Bathurst. On a plaidé que les changements proposés nuiraient à la poursuite du développement social et économique du nord-est du Nouveau-Brunswick. Une pétition signée par 2 656 personnes a été présentée en faveur du statu quo.

Ce point de vue n'a pas été exprimé dans le rapport de la Commission qui a été présenté au comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre et la commissaire aux langues officielles a reçu trois plaintes contre la Commission. La commissaire a jugé les plaintes recevables. L'enquête avait pour objectif d'évaluer dans quelle mesure la Commission avait tenu compte de l'article 41 de la *Loi sur les Langues Officielles* (LLO). L'engagement prévu à la partie VII de la LLO obligeait la Commission à évaluer les inconvénients et conséquences néfastes que la communauté minoritaire de langue officielle percevait, compte tenu des conséquences des changements apportés à la circonscription sur le développement et l'épanouissement de la communauté francophone. La commissaire n'a pas été convaincue que la Commission a satisfait aux responsabilités qui lui incombent en vertu de l'article 41 de la LLO. Le Comité permanent a affirmé que laisser les limites actuelles telles quelles et accepter un écart d'environ +14 p. 100 est à la fois permis et préférable, mais la Commission a finalement décidé «de

electoral district of ACADIE-BATHURST. The Parish of Bathurst and portion of the Parish of Allardville will remain in the electoral district of MIRAMICHI”.

The issues were: (1) whether the Proclamation contravenes Charter, section 3; (2) if so, whether the Proclamation was saved by section 1; (3) what standard of review was applicable to Commissions decision; (4) whether the Proclamation contravenes Readjustment Act, section 15; (5) whether the Proclamation offends against OLA, Part VII; and (6) what remedies does the Court have jurisdiction to grant?

*Held*, the application should be granted but the declaration of invalidity should be suspended for one year to allow the authority in question time to choose the manner in which to give effect to the relief granted.

(1) The Supreme Court of Canada has held that the purpose of the right to vote, guaranteed by Charter, section 3, is to afford effective representation and not just parity of voting power. The Court pointed out that even with a census being carried out on a frequent basis, it is impossible to guarantee that there would be exactly the same number of voters in each district. Factors such as geography, community history and interests as well as minority representation must be taken into account in order to ensure the legislatures effectively represent the diversity of the Canadian social mosaic. Still, only those deviations which can be justified as contributing to the better government of the population as a whole should be permitted. The Supreme Court has further held that a Charter, section 3 violation ought not be found unless “reasonable persons applying the appropriate principles . . . could not have set the electoral boundaries as they exist”. While the policy of voting power parity stresses the importance of the individual, the community of interest principle stresses the group. Since finding the balance between the two is not an exact science, courts should respect the choices made by commissions so long as they are defensible.

Applicants introduced the affidavit evidence of seven residents of the former electoral district of Acadie-Bathurst attesting to the strong linguistic, historic, social and administrative ties that exist in that riding and the relative absence of such ties with Miramichi. In addition, they filed the affidavit of a political science professor. This expert witness concluded that the parishes of Allardville and Bathurst are part of a single community of interest with the other parishes of the former electoral district of Acadie-Bathurst. The Attorney General brought forward evidence of a political scientist whose

réintégrer la paroisse de Saumarez et une partie de la paroisse d’Allardville, incluant Saint-Sauveur, à la circonscription d’Acadie-Bathurst. La paroisse de Bathurst et une partie de la paroisse d’Allardville resteront dans la circonscription de Miramichi».

Les questions en litige étaient les suivantes: 1) la Proclamation porte-t-elle atteinte à l’article 3 de la Charte? 2) s’il y a violation de la Charte, était-elle sauvegardée par l’article premier? 3) quelle est la norme de contrôle de la décision de la Commission? 4) la Proclamation contrevient-elle à l’article 15 de la Loi sur la révision? 5) la Proclamation contrevient-elle à la partie VII de la LLO? 6) quels sont les recours disponibles eu égard à la compétence de cette Cour?

*Jugement*: la Cour accueille la demande mais suspend la déclaration d’invalidité pour une période d’un an, pour permettre à l’autorité en question de donner effet au redressement accordé.

1) La Cour suprême du Canada a statué que l’objet du droit de vote garanti par l’article 3 de la Charte est d’assurer une représentation effective, et non seulement la parité du pouvoir électoral. La Cour a souligné que même à l’aide de recensements fréquents, il n’est pas possible de garantir exactement le même nombre d’électeurs dans chaque district. Des facteurs tels les caractéristiques géographiques, l’histoire et les intérêts de la collectivité et la représentation des groupes minoritaires doivent être pris en considération si l’on veut que les assemblées législatives représentent efficacement la diversité de la mosaïque sociale canadienne. Ne devraient être permis que des écarts qui se justifient parce qu’ils permettent de mieux gouverner l’ensemble de la population. La Cour suprême du Canada a aussi établi que l’on ne devrait conclure à une violation de l’article 3 de la Charte que dans les cas où «des personnes raisonnables, appliquant les principes appropriés, n’auraient pas pu tracer les limites existantes des circonscriptions». Alors que le principe de la parité du pouvoir électoral donne une importance particulière à l’individu, le principe de la communauté d’intérêts donne une importance au groupe. Comme trouver un équilibre entre les deux n’est pas une science exacte, les tribunaux devraient respecter les choix des commissions si leurs décisions sont défendables.

Les demandeurs ont déposé une preuve par affidavit de sept résidents de l’ancienne circonscription d’Acadie-Bathurst attestant qu’il y a de forts liens linguistiques, historiques, sociaux et administratifs dans cette circonscription et très peu de liens avec Miramichi. Ils ont aussi déposé l’affidavit d’un professeur en sciences politiques. Ce témoin expert a conclu dans son rapport que les paroisses d’Allardville et de Bathurst font partie d’une même communauté d’intérêts avec d’autres paroisses de l’ancienne circonscription d’Acadie-Bathurst. Le procureur général a déposé en preuve le témoignage d’un

opinion was that the fears of the Acadie-Bathurst residents were groundless. They could still have services in French, since both Canada and New Brunswick are bilingual. What did it matter if their MP did not speak French? The applicants' evidence was preferred. Respondent's expert did not disagree with the empirical findings of applicants' witness and the latter's report could be faulted for failing to take into consideration the legal principles in Charter, section 3. The Supreme Court has recognized that the fears of a minority group that it may not be adequately represented by its MP are not without basis for, in a democracy, the reality is that, faced with the conflicting interests of the majority and a minority, the elected representative may have to choose to represent the majority interest. Again, the report of the Attorney General's expert was open to criticism as containing hypotheticals and being largely based on speculation. Finally, this witness had a tendency to exaggerate certain points while disregarding facts which refuted his hypothesis—especially on the economic community of interest issue.

At the Commission hearings, the people explained that the region is unique as it has the highest concentration of Acadians in Canada and they reminded Commission members of the historical wrongs that had been done to the Acadians. While the Commission accepted that there was a community of interest in Acadie-Bathurst, it determined that a -21 percent variance was simply too large. Voter parity being the primary consideration in determining whether a population has effective representation, Charter, section 3 had not been violated.

(2) In the event that this conclusion might be found to be in error, the Court considered whether a breach would be justifiable under Charter, section 1. In an application of the test in *Oakes*, a court has to balance individual rights against the needs of society. The burden herein was on respondent but the Attorney General offered nothing on this point and so failed to demonstrate justification. Accordingly, if the Charter had been breached, there was no Charter, section 1 justification.

(3) The next issue was the standard of review of Commission decisions in determining whether the Proclamation was in contravention of Readjustment Act, section 15. That statute fails to define "community of interest" but gives the Commission discretion to depart from the principle of voter parity in certain circumstances. Still, the Attorney General's position exaggerated the degree of discretion given. While this issue was a question of mixed fact and law, it was more law-intensive since it involved the interpretation of section 15 and that reduced the deference that

professeur en sciences politiques selon lequel les craintes des résidents en Acadie-Bathurst étaient sans fondement. Ils pourront toujours recevoir des services en français parce que le Canada et le Nouveau-Brunswick sont tous deux bilingues. Quelle importance que leur député ne sache pas parler français? La Cour a préféré la preuve des demandeurs. L'expert du défendeur n'a pas exprimé de désaccord avec les conclusions empiriques du témoin des demandeurs et le rapport de ce dernier peut être critiqué pour ne pas avoir tenu compte des principes juridiques de l'article 3 de la Charte. La Cour suprême a reconnu que les craintes d'une minorité de ne pas être adéquatement représentée par son député n'étaient pas sans fondement, puisque la réalité d'une démocratie est qu'un député, partagé entre les besoins de la majorité et ceux d'une minorité, choisira souvent de défendre les intérêts de la majorité. De même, le rapport de l'expert du procureur général était sujet à critiques, car il contenait beaucoup d'hypothèses et reposait en grande partie sur la spéculation. Enfin, ce témoin avait tendance à exagérer certains points tout en négligeant les faits qui vont à l'encontre de son hypothèse—particulièrement lorsqu'il parle de la communauté d'intérêts économiques.

Pendant les audiences de la Commission les gens ont expliqué que la région est unique parce qu'elle a la plus grande concentration d'Acadiens au Canada et ils ont rappelé aux membres de la Commission les torts historiques causés aux Acadiens. Bien que la Commission ait accepté qu'il y avait une communauté d'intérêts en Acadie-Bathurst, elle a décidé qu'un écart de -21 p. 100 était tout simplement trop grand. Le critère primordial pour décider si une population jouit d'une représentation effective étant l'égalité des suffrages, l'article 3 de la Charte n'a pas été violé.

2) Dans l'éventualité où cette conclusion serait erronée, la Cour a examiné si une violation pouvait être justifiée par l'article premier de la Charte. En vertu du critère de l'arrêt *Oakes*, la Cour doit pondérer les droits de l'individu et les besoins de la société. En l'espèce c'est le défendeur qui avait le fardeau de la preuve, mais le procureur général n'a rien avancé à ce sujet, et il n'a donc pas démontré que la violation était justifiée. Par conséquent, si la Charte a été violée, il n'y avait aucune justification en vertu de l'article premier de la Charte.

3) La question suivante était la norme de contrôle des décisions de la Commission quant à savoir si la Proclamation contrevenait à l'article 15 de la Loi sur la révision. Cette Loi ne définit pas «communauté d'intérêts» mais elle accorde à la Commission le pouvoir discrétionnaire de déroger au principe de la parité électorale dans certaines circonstances. La position du procureur général exagérait le degré de discrétion accordé à la Commission. Bien que cette question soit une question mixte de fait et de droit, elle était plus de nature juridique parce qu'elle impliquait l'interprétation de l'article 15, ce qui

has to be shown by the Court. The standard of reasonable decision was here applicable.

(4) In deciding as it did, the Commission thought it important to keep the variance under 10 percent. It thought either that there was already a strong enough Acadian minority in Miramichi to be able to give the parishes to be transferred from Acadie-Bathurst a voice, or that by adding Acadian communities to Miramichi there would be a strong enough minority that it would be able to insist that its MP represent its interests. The Commission failed to interpret the Act according to its spirit by neglecting to consider whether there were electoral districts where, having regard to regional community of interest or geographic features, it would be desirable to depart from the general principle that the variance ought not exceed 10 percent. Under Act, paragraphs 15(1)(a) and (b), commissions are required to consider a reasonable departure from the electoral quota to recognize the community of interest and identity in or the historical pattern of an electoral district as well as to maintain a manageable geographic size for districts in sparsely populated, rural or northern regions. But in extraordinary circumstances a variance exceeding 25 percent can be accepted. The Commission declined to consider whether subsection 15(2) (which authorizes a variance not to exceed 25 percent but only in exceptional circumstances) applied to the case of Acadie-Bathurst. The numbers were the only reason for adding the parishes to Miramichi.

Nor had the Commission regard to the material before it in determining that Allardville, Saumarez and Bathurst would have effective representation when included in the Miramichi electoral district. The evidence was to the effect that the Acadian minority in Miramichi did not have effective representation. The MP for Acadie-Bathurst testified that Miramichi's francophones came to him for help, their MP being a unilingual anglophone.

Also problematic was the conclusion that adding francophone communities to the Miramichi Acadian community would impart to it added weight. In fact, as a result of the transfer of the parishes, the percentage of francophones actually fell from 34 to 33 percent. The Court did not believe that the political power of a community depended only upon attaining a critical mass. The Commission erred in concluding that there was, or could be, a community of interest in Miramichi and so its decision had to be set aside.

(5) The Attorney General submitted that OLA, section 41 had no application to the Commission's final report because the commitment in Part VII extended only to the Government

réduisait la déférence que devait manifester la Cour. La norme de contrôle applicable en l'espèce était celle de la décision raisonnable.

4) Pour parvenir à cette décision, la Commission a cru important de maintenir un écart de moins de 10 p. 100. Elle a pensé soit qu'il y avait déjà une minorité acadienne suffisamment forte à Miramichi pour pouvoir donner une voix aux paroisses qui seront transférées d'Acadie-Bathurst, soit qu'en ajoutant des communautés acadiennes à Miramichi il y aura une minorité assez forte pour qu'elle puisse exiger du député qu'il représente ses intérêts. La Commission n'a pas interprété la Loi selon son esprit car elle n'a pas examiné s'il y avait des circonscriptions où, vu la communauté d'intérêts ou la géographie de la région, il serait souhaitable de déroger au principe général que l'écart ne devrait pas dépasser 10 p. 100. En vertu des alinéas 15(1)a) et b) de la Loi, les commissions sont obligées d'envisager une dérogation raisonnable du quotient électoral pour respecter une communauté d'intérêts, la spécificité d'une circonscription électorale d'une province, son évolution historique ou pour faire en sorte que la superficie des circonscriptions dans les régions peu peuplées, rurales ou septentrionales de la province ne soit pas trop vaste. Mais un écart de plus de 25 p. 100 peut être accepté dans des circonstances extraordinaires. La Commission a refusé de considérer si le paragraphe 15(2) (lequel ne permet un écart de plus de 25 p. 100 que dans des circonstances extraordinaires) était applicable à la circonscription d'Acadie-Bathurst. Les chiffres étaient la seule et unique raison pour ajouter des paroisses à Miramichi.

La Commission n'a pas non plus tenu compte des éléments dont elle disposait quand elle a décidé que les paroisses d'Allardville, de Saumarez et de Bathurst auraient une représentation effective lorsqu'elles feraient partie de la circonscription de Miramichi. La preuve démontrait que la minorité acadienne à Miramichi n'avait pas de représentation effective. Le député d'Acadie-Bathurst a témoigné que des francophones de Miramichi venaient le voir pour obtenir de l'aide, leur député étant un anglophone unilingue.

La conclusion que l'ajout de collectivités francophones à la communauté acadienne de Miramichi donnerait plus de poids à celle-ci est tout aussi problématique. En fait, après le transfert des paroisses, le pourcentage des francophones est passé de 34 p. 100 à 33 p. 100. La Cour ne croyait pas que le pouvoir politique d'une collectivité dépende de l'atteinte d'une masse critique. La Commission a commis une erreur en concluant qu'il y avait, ou pourrait y avoir, une communauté d'intérêts à Miramichi, et sa décision doit donc être annulée.

5) Le procureur général a soutenu que l'article 41 de la LLO n'était pas applicable au rapport final de la Commission parce que l'engagement énoncé à la partie VII visait

of Canada and the electoral boundaries commissions do not form part of the Government. The Court agreed with the Official Languages Commissioner that the OLA applies to both the Government of Canada and the government institutions. The Court could not accept respondent's submission that the Readjustment Act, as specific legislation, should prevail over the OLA, a law of general application. There was no inconsistency between the obligations imposed by the two statutes. The Court did, however, agree with respondent's argument, that OLA, Part VII is declaratory rather than executory so that neither the Government nor federal institutions must always give effect to Part VII. That section 42 uses "shall" with reference to the Government's obligations but not in respect of government institutions although some other parts of the OLA do use imperative language in describing the role of government institutions, would suggest that section 42 is declaratory, not enforceable.

A further question was whether this Court had judicial review jurisdiction in respect of decisions made under OLA, Part VII. While there is conflicting Federal Court of Appeal case law on point, *Devinat v. Canada (Immigration and Refugee Board)* applied. There the Court of Appeal quoted with approval the following statement made in a judgment of the Judicial Committee of the Privy Council: "If the right exists, the presumption is that there is a Court which can enforce it". "This being a fundamental principle of law, the Court should not interpret the law as granting a right but denying a remedy, unless the law expressly precludes that remedy. The OLA does not expressly preclude a remedy and this court does have jurisdiction under *Federal Courts Act*, section 18.1.

Part VII being declaratory, the Court must show considerable deference to the Commission. But, while the Commission made an attempt to apply Part VII in accordance with Parliamentary intent, it failed to do so because its findings of fact were erroneous.

(6) The Court lacked jurisdiction to restore the electoral district of Acadie-Bathurst to what it had been: it can set aside the Commission's decision but cannot substitute its own. It would be entirely inappropriate for that a Court to usurp Parliament's role by dictating the electoral boundaries of a province. So, while granting the application for judicial review, it was left to the authority in question to determine how effect will be given to the relief granted by the Court. The declaration of invalidity was suspended for one year to allow the authority in question time to devise the manner in which relief will be provided.

uniquement le gouvernement fédéral et les commissions de délimitation des circonscriptions électorales ne font pas partie du gouvernement du Canada. La Cour était d'accord avec la commissaire aux langues officielles que la LLO vise expressément les institutions gouvernementales ainsi que le gouvernement fédéral. La Cour n'acceptait pas la prétention du défendeur que la Loi sur la révision, qui est d'application spécifique, a préséance sur la LLO, qui est une loi d'application générale. Il n'y avait pas d'incompatibilité entre les obligations imposées par les deux lois. La Cour a toutefois accepté la prétention du défendeur que la partie VII de la LLO est déclaratoire plutôt qu'exécutoire et que ni le gouvernement fédéral ni les institutions fédérales sont obligés de toujours y donner suite. Le fait que l'article 42 utilise le mot «shall» en parlant des obligations du gouvernement, mais n'utilise pas ce mot en décrivant le rôle des institutions gouvernementales alors que d'autres parties de la LLO utilisent des mots impératifs en décrivant le rôle des institutions gouvernementales laisse entendre que l'article 42 est déclaratoire, et non pas exécutoire.

Une autre question était de savoir si la Cour a compétence pour contrôler les décisions rendues sous le régime de la partie VII de la LLO. Bien que la jurisprudence de la Cour d'appel fédérale soit contradictoire à ce sujet, l'arrêt *Devinat c. Canada (Commission de l'immigration et du statut de réfugié)* s'appliquait. Dans cet arrêt, la Cour d'appel a cité avec approbation le commentaire suivant tiré d'un jugement du Comité judiciaire du Conseil privé: «Si le droit existe, il faut présumer qu'il existe un tribunal qui peut le faire respecter». Puisqu'il s'agit d'un principe de droit fondamental, la Cour ne doit pas interpréter la loi de manière à conférer un droit mais à rejeter un recours, à moins que la loi exclue ce recours expressément. La LLO n'exclut pas expressément un recours et la Cour a compétence en vertu de l'article 18.1 de la *Loi sur les Cours fédérales*.

Étant donné que la partie VII est déclaratoire, la Cour doit démontrer beaucoup de déférence envers la Commission. Mais, bien que la Commission ait essayé d'appliquer la partie VII de la LLO selon l'intention du législateur, elle n'a pas réussi à le faire parce que ses conclusions de fait étaient erronées.

6) La Cour n'avait pas la compétence nécessaire pour rétablir la circonscription d'Acadie-Bathurst telle qu'elle existait: elle peut annuler la décision de la Commission, mais ne peut pas la remplacer par sa propre décision. Il serait tout à fait inapproprié pour une cour d'usurper le rôle du Parlement en dictant les limites électorales d'une province. Bien qu'elle ait accueilli la demande de contrôle judiciaire, la Cour a laissé le soin à l'instance décisionnelle en question de décider par quel moyen elle doit donner effet au redressement accordé par la Cour. La déclaration d'invalidité a été suspendue pour une période d'un an afin que l'instance décisionnelle en question puisse trouver une façon de donner effet au redressement.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY  
CONSIDERED

- Canadian Charter of Rights and Freedoms*, being Part 1 of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44], ss. 1, 3.
- Constitution Act, 1867*, 30 & 31 Vict., c. 3 (U.K.) (as am. by *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.), Schedule to the *Constitution Act, 1982*, Item 1) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 5].
- Electoral Boundaries Readjustment Act*, R.S.C., 1985, c. E-3, s. 15 (as am. by R.S.C., 1985 (2nd Supp.), c. 6, s. 2; S.C. 1998, c. 15, s. 25).
- Federal Courts Act*, R.S.C., 1985, c. F-7, ss. 1 (as am. by S.C. 2002, c. 8, s. 14), 18.1 (as enacted by S.C. 1990, c. 8, s. 5; 2002, c. 8, s. 27).
- Official Languages Act*, R.S.C. (1985) (4th Supp.), c. 31, ss. 41, 42 (as am. by S.C. 1995, c. 11, s. 27).
- Proclamation Declaring the Representation Order to be in Force Effective on the First Dissolution of Parliament that Occurs after August 25, 2004*, SI/2003-154.

## CASES JUDICIALLY CONSIDERED

## NOT FOLLOWED

*Ayangma v. Canada* (2002), 221 F.T.R. 81 (F.C.T.D.); aff'd (2003), 303 N.R. 92 (F.C.A.); leave to appeal to S.C.C. refused [2003] S.C.C.A. No. 146 (QL).

## APPLIED:

*Reference Re Prov. Electoral Boundaries (Sask.)*, [1991] 2 S.C.R. 158; (1991), 81 D.L.R. (4th) 16; [1991] 5 W.W.R. 1; 127 N.R. 1; *Figueroa v. Canada (Attorney General)*, [2003] 1 S.C.R. 912; (2003), 227 D.L.R. (4th) 1; 108 C.R.R. (2d) 66; 306 N.R. 70; 176 O.A.C. 89; *The Queen v. Oakes*, [1986] 1 S.C.R. 103; (1986), 26 D.L.R. (4th) 200; 24 C.C.C. (3d) 321; 50 C.R. (3d) 1; 19 C.R.R. 308; 65 N.R. 87; 14 O.A.C. 335; *Dr. Q v. College of Physicians and Surgeons of British Columbia*, [2003] 1 S.C.R. 226; (2003), 223 D.L.R. (4th) 599; [2003] 5 W.W.R. 1; 11 B.C.L.R. (4th) 1; 48 Admin. L.R. (3d) 1; 179 B.C.A.C. 170; 302 N.R. 34; *Devinat v. Canada (Immigration and Refugee Board)*, [2000] 2 F.C. 212; (1999), 181 D.L.R. (4th) 441; 18 Admin. L.R. (3d) 243; 31 Admin. L.R. (3d) 174; 3 Imm. L.R. (3d) 1; 250 N.R. 326 (C.A.).

## REFERRED TO:

*Lalonde v. Ontario (Health Services Restructuring Commission)* (2001), 56 O.R. (3d) 505 (Eng.); 56 O.R.

## LOIS ET RÈGLEMENTS

- Charte canadienne des droits et libertés*, qui constitue la partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44], art. 1, 3.
- Loi constitutionnelle de 1867*, 30 & 31 Vict., ch. 3 (R.-U.) (mod. par la *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.), annexe de la *Loi constitutionnelle de 1982*, n° 1) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 5].
- Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales*, L.R.C. (1985), ch. E-3, art. 15 (mod. par L.R.C. (1985) (2<sup>e</sup> suppl.), ch. 6, art. 2; L.R.C. (1985) (4<sup>e</sup> suppl.), ch. 1, art. 45, ann. III, item 9(1); L.C. 1998, ch. 15, art. 25).
- Loi sur les Cours fédérales*, L.R.C. (1985), ch. F-7, art. 1 (mod. par L.C. 2002, ch. 8, art. 14), 18.1 (édicte par L.C. 1990, ch. 8, art. 5; 2002, ch. 8, art. 27).
- Loi sur les langues officielles*, L.R.C. (1985) (4<sup>e</sup> suppl.), ch. 31, art. 41, 42 (mod. par L.C. 1995, ch. 11, art. 27).
- Proclamation donnant force de loi au décret de représentation électorale à compter de la première dissolution du Parlement postérieure au 25 août 2004*, TR/2003-154.

## JURISPRUDENCE

## DÉCISION NON SUIVIE:

*Ayangma c. Canada* (2002), 221 F.T.R. 81 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.); conf. par (2003), 303 N.R. 92 (C.A.F.); autorisation de pourvoi à la C.S.C. refusée [2003] C.S.C.R. n° 146 (QL).

## DÉCISIONS APPLIQUÉES:

*Renvoi: Circ. électorales provinciales (Sask.)*, [1991] 2 R.C.S. 158; (1991), 81 D.L.R. (4th) 16; [1991] 5 W.W.R. 1; 127 N.R. 1; *Figueroa c. Canada (Procureur général)*, [2003] 1 R.C.S. 912; (2003), 227 D.L.R. (4th) 1; 108 C.R.R. (2d) 66; 306 N.R. 70; 176 O.A.C. 89; *La Reine c. Oakes*, [1986] 1 R.C.S. 103; (1986), 26 D.L.R. (4th) 200; 24 C.C.C. (3d) 321; 50 C.R. (3d) 1; 19 C.R.R. 308; 65 N.R. 87; 14 O.A.C. 335; *Dr. Q c. College of Physicians and Surgeons of British Columbia*, [2003] 1 R.C.S. 226; (2003), 223 D.L.R. (4th) 599; [2003] 5 W.W.R. 1; 11 B.C.L.R. (4th) 1; 48 Admin. L.R. (3d) 1; 179 B.C.A.C. 170; 302 N.R. 34; *Devinat c. Canada (Commission de l'immigration et du statut de réfugié)*, [2000] 2 C.F. 212; (1999), 181 D.L.R. (4th) 441; 18 Admin. L.R. (3d) 243; 31 Admin. L.R. (3d) 174; 3 Imm. L.R. (3d) 1; 250 N.R. 326 (C.A.).

## DÉCISIONS CITÉES:

*Lalonde c. Ontario (Commission de restructuration des services de santé)* (2001), 56 O.R. (3d) 505 (angl.); 56

(3d) 577 (Fr.); 208 D.L.R. (4th) 577; 38 Admin. L.R. (3d) 1; 89 C.R.R. (2d) 1; 153 O.A.C. 1 (C.A.); *Canada (Commissioner of Official Languages) v. Canada (Department of Justice)* (2001), 35 Admin. L.R. (3d) 46; 194 F.T.R. 181 (F.C.T.D.); *Forum des maires de la Péninsule acadienne v. Canada (Food Inspection Agency)*, [2004] 1 F.C.R. 136; (2003), 239 F.T.R. 178 (T.D.).

APPLICATION for judicial review of a Royal Proclamation in relation to electoral boundaries redistribution in the Province of New Brunswick. Application granted, declaration of invalidity suspended for one year.

APPEARANCES:

*Michel Doucet* for applicants.  
*Rosemarie Millar* for respondent.  
*Pascale Giguère* for intervener.

SOLICITORS OF RECORD:

*Patterson Palmer*, Moncton, for applicants.  
*Deputy Attorney General of Canada* for respondent.

*Office of the Commissioner of Official Languages* for intervener.

*The following is the English version of the reasons for order and order rendered by*

SHORE J.:

INTRODUCTION

[1] The question for consideration is one which gives substance to the entire discussion: was the community of interests, as well as its identity, the historical pattern of the electoral district in the province and its geographic aspect considered in addition to (population count) numbers, in accordance with the requirements of the *Electoral Boundaries Readjustment Act*?<sup>1</sup>

HISTORY OF THE CASE

[2] This is an application for judicial review of a proclamation by Her Majesty the Queen entitled

O.R. (3d) 577 (fr.); 208 D.L.R. (4th) 577; 38 Admin. L.R. (3d) 1; 89 C.R.R. (2d) 1; 153 O.A.C. 1 (C.A.); *Canada (Commissaire aux langues officielles) c. Canada (Ministère de la Justice)* (2001), 35 Admin. L.R. (3d) 46; 194 F.T.R. 181 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.); *Forum des maires de la Péninsule acadienne c. Canada (Agence d'inspection des aliments)*, [2004] 1 R.C.F. 136; (2003), 239 F.T.R. 178 (1<sup>re</sup> inst.).

Demande de contrôle judiciaire d'une proclamation royale concernant une révision des limites de circonscriptions électorales dans la province du Nouveau-Brunswick. Demande accueillie, déclaration d'invalidité suspendue pour un an.

ONT COMPARU:

*Michel Doucet* pour les demandeurs.  
*Rosemarie Millar* pour le défendeur.  
*Pascale Giguère* pour l'intervenante.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER:

*Patterson Palmer*, Moncton, pour les demandeurs.  
*Le sous-procureur général du Canada* pour le défendeur.  
*Commissariat aux langues officielles* pour l'intervenante.

*Voici les motifs de l'ordonnance et ordonnance rendus en français par*

LE JUGE SHORE:

INTRODUCTION

[1] La question à considérer est la suivante, d'où découle tous les autres propos de la matière: est-ce que la communauté d'intérêts, la spécificité d'une circonscription électorale d'une province, l'évolution historique, ainsi que les aspects géographiques ont été considérés en plus des chiffres selon les critères de la *Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales*?<sup>1</sup>

L'HISTORIQUE DE LA MATIÈRE

[2] Il s'agit d'une demande de contrôle judiciaire d'une proclamation de Sa Majesté la Reine intitulée

*Proclamation Declaring the Representation Order to be in Force Effective on the First Dissolution of Parliament that Occurs after August 25, 2004* [SI/2003-154], in which the parish of Allardville and part of the parishes of Saumarez and Bathurst were transferred from the federal electoral district of Acadie-Bathurst to the federal electoral district of Miramichi.

[3] The applicants are asking:

(a) That a writ of *certiorari* be issued setting aside and quashing the Proclamation as it relates to the transfer of the following areas of the federal electoral district of Acadie-Bathurst to the federal electoral district of Miramichi, in New Brunswick:

That part of the county of Gloucester comprised of:

(i) that part of the parish of Allardville lying westerly of a line described as follows: commencing at the most northwesterly corner of the parish of Saumarez; thence northwesterly in a straight line to the most southwesterly corner of the parish of New Bandon;

(ii) that part of the parish of Bathurst lying westerly of a line described as follows: commencing at the intersection of the northerly limit of the parish of Allardville with highway No. 8; thence northerly along said highway to the southerly limit of the city of Bathurst;

At the hearing, the applicants asked that the following request for a writ of prohibition be deleted: ((b) That a writ of prohibition be issued against the respondent requiring that the respondent adhere to the boundaries of the electoral district of Acadie-Bathurst as they were drawn before the Commission was established).<sup>2</sup>

(c) Costs and disbursements; and

(d) Such further and other order as to this honourable Court may seem just.

#### FACTS

[4] The number of federal electoral districts in each province, which determines each province's

*Proclamation donnant force de loi au décret de représentation électorale à compter de la première dissolution du Parlement postérieure au 25 août 2004* [TR/2003-154] où la paroisse d'Allardville et une partie des paroisses de Saumarez et de Bathurst ont été transférées de la circonscription électorale fédérale d'Acadie-Bathurst à celle de Miramichi.

[3] Les demandeurs demandent:

a) Qu'un bref de *certiorari* soit décerné annulant et infirmant la Proclamation en ce qui concerne le transfert des régions suivantes de la circonscription électorale fédérale d'Acadie-Bathurst à celle de Miramichi, au Nouveau-Brunswick:

La partie du comté de Gloucester constituée:

i) de la partie de la paroisse d'Allardville situé à l'ouest d'une ligne décrite comme suit: commençant à l'angle le plus au nord-ouest de la paroisse de Saumarez; de là vers le nord-ouest en ligne droite jusqu'à l'angle le plus au sud-ouest de la paroisse de New Bandon;

ii) de la partie de la paroisse de Bathurst située à l'ouest d'une ligne décrite comme suit: commençant à l'intersection de la limite nord de la paroisse d'Allardville avec la route No. 8; de là vers le nord suivant ladite route jusqu'à la limite sud de la cité de Bathurst;

À l'audition-même, les demandeurs ont demandé que le propos suivant concernant le bref de prohibition soit écarté: ((b) Qu'un bref de prohibition soit décerné à l'égard de la défenderesse afin qu'elle respecte la délimitation de la circonscription électorale d'Acadie-Bathurst telle qu'elle existait avant que la Commission ait été établie).

c) Les coûts et les déboursés; et

d) Toute autre ordonnance que cette honorable Cour estime juste.

#### FAITS

[4] Le nombre de circonscriptions fédérales de chaque province, qui détermine la représentation de chacune à la

representation in the House of Commons, and the boundaries of the electoral districts are readjusted after each decennial census to reflect changes and movements in the population, in accordance with the *Constitution Act, 1867*<sup>3</sup> and the Readjustment Act.

[5] Accordingly, a non-partisan and independent Commission is established to examine existing electoral boundaries and make appropriate changes. The Commission proposes a plan for the readjustment of federal electoral boundaries. That plan is published in newspaper advertisements containing maps of the proposed electoral boundaries. After the proposals are published, the Commission consults the communities affected by the changes to the electoral districts. After consulting the community, the Commission considers the recommendations and concerns of the community, proposes a final plan for the readjustment of federal electoral boundaries.

[6] The Chief Electoral Officer then refers the Commission's report to the Speaker of the House of Commons and prepares a draft electoral representation order.

[7] Once the draft representation order is complete, it is proclaimed, and takes effect on the first dissolution of Parliament that occurs at least one year after its proclamation.

[8] A Federal Electoral Boundaries Commission was established for New Brunswick (the Commission) on April 16, 2002, to propose a plan for the readjustment of federal electoral boundaries.

[9] On May 9, 2002, the Commission wrote an initial report setting out its proposals for the new boundaries of the electoral districts in New Brunswick.

[10] On June 29, 2002, the Commission published its proposals. Amongst others, it recommended that the parish of Allardville and part of the parishes of Saumarez and Bathurst be transferred from the federal electoral district of Acadie-Bathurst to the federal electoral district

Chambre des communes, et les limites des circonscriptions sont révisés après chaque recensement décennal dans le but de refléter les changements et les mouvements de la population, en vertu de la *Loi constitutionnelle de 1867*<sup>3</sup> et de la Loi sur la révision.

[5] À cette fin, une commission non partisane et indépendante est établie pour étudier les limites actuelles des circonscriptions et y apporter les changements nécessaires. La Commission propose un plan de redécoupage des circonscriptions fédérales. Ce plan est publié dans des annonces de journaux accompagnées de cartes géographiques des délimitations proposées. Après la publication des propositions, la Commission consulte les collectivités touchées par les changements dans les circonscriptions. Après avoir consulté la collectivité, la Commission, prenant en considération les recommandations et craintes de la collectivité, propose un plan final de redécoupage des circonscriptions fédérales.

[6] Le directeur général des élections présente ensuite le rapport de la Commission au président de la Chambre des communes et établit un projet de décret de représentation électorale.

[7] Une fois complété, le projet de décret est promulgué, et entre en vigueur à la première dissolution du Parlement au moins un an après sa proclamation.

[8] Une Commission de délimitation des circonscriptions électorales fédérales a été établie pour la province du Nouveau-Brunswick (la Commission) le 16 avril 2002, afin de proposer un plan de redécoupage des circonscriptions électorales fédérales.

[9] Le 9 mai 2002, la Commission a rédigé un premier rapport faisant état de ses propositions pour une nouvelle délimitation des circonscriptions électorales au Nouveau-Brunswick.

[10] Le 29 juin 2002, la Commission a publié ses propositions. Entre autres choses, elle a recommandé le transfert de la paroisse d'Allardville et d'une partie des paroisses de Saumarez et de Bathurst de la circonscription électorale fédérale d'Acadie-Bathurst à

of Miramichi. It made that recommendation because if the boundaries were not adjusted, the electoral district of Acadie-Bathurst would have an almost +14 percent variance from the electoral quota, while the neighbouring electoral district of Miramichi would have a variance of -21 percent.

[11] From September 3 to October 17, the Commission held nine public hearings and received submissions and comments from the communities regarding the proposed changes.

[12] At the public hearing for the electoral district of Miramichi held on September 4, 2002, in Miramichi, the Commission received two presentations out of six that dealt specifically with the above-mentioned changes. One presentation supported the Commission's recommendations, while the other opposed them.

[13] At the public hearing for the electoral district of Acadie-Bathurst held on September 5, 2002, in Caraquet, the members of the Commission heard 18 presentations from members of the public, 14 of which dealt specifically with the above-mentioned changes. The presenters asked that the parishes of Allardville, Saumarez and Bathurst be left in the electoral district of Acadie-Bathurst.

[14] The presenters supported preserving the status quo, citing the concepts of community of interests and community of identity. A number of them elaborated on those concepts, arguing that it is difficult to imagine a region that is more linguistically homogeneous and culturally distinct, with as much history, as the region of Acadie-Bathurst. They explained that a great deal of effort has been made in the past to develop the northeastern region of New Brunswick; the proposed changes to the electoral district would destroy what has been accomplished and interfere with further development, both social and economic.

[15] A petition signed by 2,656 people supporting the status quo was also submitted to the members of the Commission.

celle de Miramichi. Elle a fait cette recommandation parce que si ces circonscriptions n'étaient pas redécoupées, la circonscription d'Acadie-Bathurst aurait un écart de presque +14 % par rapport au quotient électoral, alors que la circonscription voisine de Miramichi aurait un écart de -21 %.

[11] Du 3 septembre au 17 octobre, la Commission a tenu neuf audiences publiques et a reçu des observations et commentaires des collectivités sur les changements proposés.

[12] Lors de l'audience publique pour la circonscription de Miramichi, tenue le 4 septembre 2002 à Miramichi, la Commission a reçu deux présentations sur six qui traitaient spécifiquement des changements susmentionnés. Une présentation appuyait les recommandations de la Commission, tandis que l'autre était contre.

[13] Lors de l'audience publique pour la circonscription d'Acadie-Bathurst, tenue le 5 septembre 2002 à Caraquet, les membres de la Commission ont reçu 18 présentations des membres du public, dont 14 traitaient spécifiquement des changements susmentionnés. On revendiquait le maintien des paroisses d'Allardville, de Saumarez et de celle de Bathurst dans la circonscription d'Acadie-Bathurst.

[14] Les intervenants ont favorisé le maintien du statu quo en invoquant les notions de communauté d'intérêts et de spécificité. Plusieurs ont élaboré sur ces notions, en soutenant qu'il est difficile d'imaginer une région qui soit plus linguistiquement homogène et culturellement distincte, avec autant d'histoire, que celle d'Acadie-Bathurst. Selon ces personnes, on a consacré beaucoup d'efforts dans le passé pour développer la région du nord-est du Nouveau-Brunswick; les changements proposés à la circonscription détruiraient ce qui est en place et nuiraient à la poursuite de ce développement, tant sur le plan social qu'économique.

[15] Une pétition signée par 2 656 personnes en faveur du statu quo a également été remise aux membres de la Commission.

## DECISION OF THE COMMISSION

[16] In the report that the Commission presented to the Standing Committee on Procedure and House Affairs, the Commission maintained its recommendation that the parish of Allardville and part of the parishes of Saumarez and Bathurst be transferred from the federal electoral district of Acadie-Bathurst to the federal electoral district of Miramichi.<sup>4</sup>

[17] In February 2003, after the Commission's report was submitted, the Commissioner of Official Languages (the Commissioner) received three complaints against the Commission. The complainants challenged the changes to the electoral boundaries proposed by the Commission for the electoral district of Acadie-Bathurst.

[18] The Commissioner determined the complaints to be admissible. The objective of the investigation was to determine the extent to which the Commission had had regard to section 41 of the *Official Languages Act*<sup>5</sup> when it decided to redraw the boundaries of the electoral district of Acadie-Bathurst.

[19] The Commissioner concluded that the commitment set out in Part VII of the OLA required that the Commission assess the disadvantages and harmful consequences perceived by the official language minority community, having regard to the consequences of the changes made to the electoral district for the development and vitality of the francophone community.<sup>6</sup> The Commissioner concluded:

[TRANSLATION] The Commission's report has not persuaded me that it fully examined the impact of its recommendations on the development and vitality of the official language minority community in the electoral district of Acadie-Bathurst, and I cannot conclude from it that the Commission has discharged its responsibilities in that respect under section 41 of the *Official Languages Act*. . . .<sup>7</sup>

[20] The Standing Committee on Procedure and House Affairs, which reviewed the Commission's report, also said:

The Committee, therefore, agrees with Mr. Godin's assertion that in this case, leaving the current boundaries alone and accepting a variance of approximately +14% is both allowable and preferable.

## DÉCISION DE LA COMMISSION

[16] Dans son rapport qui a été présenté au Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre, la Commission a maintenu sa recommandation que la paroisse d'Allardville et une partie des paroisses de Saumarez et de Bathurst soient transférées de la circonscription électorale fédérale d'Acadie-Bathurst à celle de Miramichi<sup>4</sup>.

[17] En février 2003, après l'émission du rapport de la Commission, la commissaire aux langues officielles (la commissaire) a reçu trois plaintes contre la Commission. Les plaignants contestaient les changements de délimitation des circonscriptions électorales proposés par la Commission à l'égard de la circonscription Acadie-Bathurst.

[18] La commissaire a jugé les plaintes recevables. L'enquête avait pour objectif d'évaluer dans quelle mesure la Commission avait tenu compte de l'article 41 de la *Loi sur les langues officielles*<sup>5</sup>, lorsqu'elle a décidé de redéfinir les nouvelles limites de la circonscription électorale d'Acadie-Bathurst.

[19] La commissaire a conclu que l'engagement prévu à la partie VII de la LLO obligeait la Commission à évaluer les inconvénients et conséquences néfastes que la communauté minoritaire de langue officielle percevait, compte tenu des conséquences des changements apportés à la circonscription sur le développement et l'épanouissement de la communauté francophone<sup>6</sup>. La commissaire a conclu:

Le rapport de la Commission ne m'a pas convaincue qu'elle a pleinement examiné l'impact de ses recommandations sur le développement et l'épanouissement de la communauté minoritaire de langue officielle de la circonscription d'Acadie-Bathurst, et ne me permet pas de conclure que la Commission a satisfait aux responsabilités qui lui incombent à cet égard en vertu de l'article 41 de la *Loi sur les langues officielles*<sup>7</sup> [ . . . ]

[20] Le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre, en révisant le rapport de la Commission a également indiqué:

Le Comité est donc d'accord avec l'affirmation de M. Godin voulant que dans ce cas-ci, laisser les limites actuelles telles quelles et accepter un écart d'environ +14 p. 100 est à la fois permis et préférable.

The Committee directs the attention of the Boundaries Commission and other readers to its general comments below, which look to a more practicable approach aimed at achieving a long-term solution to an issue which it suspects will re-occur.<sup>8</sup>

[21] After taking the objections made by the Committee into consideration, the Commission decided “to return the Parish of Saumarez and a portion of the Parish of Allardville including Saint-Sauveur into the electoral district of Acadie-Bathurst. The Parish of Bathurst and a portion of the Parish of Allardville will remain in the electoral district of Miramichi.”<sup>9</sup>

### ISSUES

Section 3 of the Canadian Charter of Rights and Freedoms [being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44]] (the Charter)

[22] Does the Proclamation contravene the Charter?

[23] If there is a Charter violation, is it safeguarded by section 1 of the Charter?

### Judicial Review

[24] What is the standard of review for a decision of the Commission?

[25] Does the Proclamation contravene section 15 [as am. by R.S.C., (1985) (2nd supp.), c. 6, s. 2; S.C. 1998, c. 15, s. 25] of the Readjustment Act?

### Part VII of the OLA

[26] Does the Proclamation contravene Part VII of the OLA?

### Remedies

[27] What remedies are available, having regard to the jurisdiction of this Court?

Le Comité prie la Commission de délimitation et les autres intervenants de prendre connaissance des observations générales qu’il formule ci-dessous et dans lesquelles on examine une approche plus pratique afin de tenter de trouver une solution à long terme à un problème qui devrait selon nous se présenter de nouveau<sup>8</sup>.

[21] Après avoir étudié les oppositions déposées par le Comité, la Commission a décidé: «de réintégrer la paroisse de Saumarez et une partie de la paroisse d’Allardville, incluant Saint-Sauveur, à la circonscription d’Acadie-Bathurst. La paroisse de Bathurst et une partie de la paroisse d’Allardville resteront dans la circonscription de Miramichi<sup>9</sup>.»

### QUESTIONS EN LITIGE

L’article 3 de la Charte canadienne des droits et libertés [qui constitue la partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44]] (la Charte)

[22] La Proclamation porte-t-elle atteinte à la Charte?

[23] S’il y a une violation de la Charte, est-elle sauvée aux termes de l’article 1 de la Charte?

### Contrôle judiciaire

[24] Quelle est la norme de contrôle de la décision de la Commission?

[25] La Proclamation contrevient-elle à l’article 15 [mod. par L.R.C. (1985) (2<sup>e</sup> suppl.), ch. 6, art. 2; L.R.C. (1985) (4<sup>e</sup> suppl.) ch. 1, art. 45, ann. III, item 9(1); L.C. 1998, ch. 15, art. 25] de la Loi sur la révision?

### Partie VII de la LLO

[26] La Proclamation contrevient-elle à la partie VII de la LLO?

### Recours

[27] Quels sont les recours disponibles en égard à la compétence de cette Cour?

## ANALYSIS

Section 3 of the CharterDoes the Proclamation contravene the Charter?

[28] In *Reference Re Prov. Electoral Boundaries (Sask.)*,<sup>10</sup> the Supreme Court of Canada examined the principles set out in section 3 of the Charter.<sup>11</sup> McLachlin J. (as she then was), writing for the majority, concluded that the purpose of the right to vote enshrined in section 3 of the Charter was the right to effective representation, and not merely parity of voting power.<sup>12</sup>

[29] In the opinion of McLachlin J., the conditions of effective representation are as follows:

But parity of voting power, though of prime importance, is not the only factor to be taken into account in ensuring effective representation.

...

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

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

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

It emerges therefore that deviations from absolute voter parity may be justified on the grounds of practical impossibility or the provision of more effective representation. Beyond this, dilution of one citizen's vote as compared with another's should not be countenanced. I adhere to the proposition asserted in *Dixon, supra*, at p. 414, that "only

## ANALYSE

L'article 3 de la CharteLa Proclamation porte-t-elle atteinte à la Charte?

[28] Dans l'arrêt *Renvoi: Circ. électorales provinciales (Sask.)*<sup>10</sup> la Cour suprême du Canada a examiné les principes de l'article 3 de la Charte<sup>11</sup>. Le juge McLachlin (telle qu'elle était à l'époque), écrivant pour la majorité, a conclu que l'objet du droit de vote garanti à l'article 3 de la Charte est le droit à une représentation effective, et non seulement la parité du pouvoir électoral<sup>12</sup>.

[29] Selon le juge McLachlin, les conditions de la représentation effective sont les suivantes:

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.

[. . .]

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* [. . .] «ne

those deviations should be admitted which can be justified on the ground that they contribute to better government of the populace as a whole, giving due weight to regional issues within the populace and geographic factors within the territory governed.”<sup>13</sup>

[30] Accordingly, relative parity of voting power is the first condition of effective representation; but other factors, for example geographic features, history, the interests of the community and representation of minority groups, had to be considered, and could justify deviations from absolute voter parity.

[31] In *Carter*, the Supreme Court of Canada also held that in determining whether the legislature has complied with section 3 of the Charter in creating electoral districts, the courts ought not to find that there has been a violation unless “reasonable persons applying the appropriate principles . . . could not have set the electoral boundaries as they exist.”<sup>14</sup>

[32] The Court held that the reason for this caution is the complexity of the electoral boundary readjustment process. The commissions are required to balance conflicting policies: on the one hand, the policy of voting power parity, which stresses the importance of the individual; and on the other, the principle of community of interest, which stresses the group. Finding a balance between the two is not an exact science, and the courts will therefore respect the choices made by the commissions if their decisions are defensible.

[33] In this case, the applicants introduced evidence to show that there is a community of interest in Acadie-Bathurst. They filed seven affidavits by residents of the former electoral district of Acadie-Bathurst. All seven attested to the strong linguistic, historic, social and administrative ties that exist in Acadie-Bathurst, and the relative absence of ties between the communities in the former electoral district of Acadie-Bathurst and those in Miramichi. For example, Carmel Raïche, a resident of Allardville, and Ian Oliver, a resident of South Tetagouche, stated in their affidavits that they themselves, like the populations of Allardville and South Tetagouche, go to school, do their shopping, use the

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<sup>13</sup>».

[30] Donc, la parité relative du pouvoir électoral est la condition première pour assurer une représentation effective, mais, d'autres facteurs, par exemple les caractéristiques géographiques, l'histoire, les intérêts de la collectivité et la représentation des groupes minoritaires, devaient être considérés et ils pourraient justifier une dérogation à l'égalité absolue des votes.

[31] Dans l'arrêt *Carter*, la Cour suprême du Canada a aussi établi que pour déterminer si les législateurs ont respecté l'article 3 de la Charte en créant les circonscriptions électorales, les tribunaux ne devraient conclure à une violation que dans les cas où: «des personnes raisonnables, appliquant les principes appropriés, n'auraient pas pu tracer les limites existantes des circonscriptions<sup>14</sup>».

[32] La Cour estime que la raison de cette réticence tient à la nature délicate du découpage des circonscriptions électorales. On demande aux commissions de concilier deux principes opposés: d'un côté, le principe de la parité du pouvoir électoral, qui donne une importance particulière à l'individu; de l'autre, le principe de la communauté d'intérêts, qui donne une importance au groupe. Trouver un équilibre entre les deux n'est pas une science exacte, et les tribunaux respectent donc les choix des commissions si leurs décisions sont défendables.

[33] En l'espèce, les demandeurs ont déposé de la preuve pour montrer qu'il existe une communauté d'intérêts en Acadie-Bathurst. Ils ont déposé sept affidavits des résidents de l'ancienne circonscription d'Acadie-Bathurst. Tous les sept attestent qu'il y a de forts liens linguistiques, historiques, sociaux et administratifs en Acadie-Bathurst, et très peu de liens entre les collectivités de l'ancienne circonscription Acadie-Bathurst et celles de Miramichi. Ainsi, à titre d'exemple, Carmel Raïche, une résidente d'Allardville et Ian Oliver, un résident de South Tetagouche, notent dans leurs affidavits qu'eux-mêmes, comme la population d'Allardville et South Tetagouche, étudient, font des

hospital and go to recreational centres in the Bathurst region, and not in Miramichi.<sup>15</sup>

[34] The applicants also filed an affidavit by an expert witness, Denis Duval. Professor Duval is a professor of political science. He prepared a study entitled "*Rapport d'étude des limites des circonscriptions proposées par la Commission de délimitation des circonscriptions électorales fédérales pour le Nouveau-Brunswick*" Report concerning the Electoral Boundaries proposed by the Federal Electoral Boundaries Commission for New Brunswick) which he presented to the Commission. Professor Duval concluded in his report that the parishes of Allardville and Bathurst are part of a single community of interest with the other parishes of the former electoral district of Acadie-Bathurst.

[35] The respondent also filed evidence, to show that there is no community of interest in Acadie-Bathurst. The respondent filed two affidavits by expert witnesses, David Johnson and Pierre-Marcel Desjardins.

[36] David Johnson, a professor of political science, criticized Professor Duval's report; he said: "The inherent weakness with Professor Duval's assessment of community interest, however, is that it is static, essentially an assessment of what has been in the past rather than what might become in the future."<sup>16</sup>

[37] Professor Johnson stated that the readjustment of the electoral boundaries is fair. He explained that even if there is a community of interest in Acadie-Bathurst, with the change to the electoral boundaries new communities of interest may develop within the community in the electoral district of Miramichi.<sup>17</sup> He also explained that the fears of the residents in Acadie-Bathurst are groundless. He said that the residents who become members of the electoral district of Miramichi will be able to receive services in French because Canada and New Brunswick are both bilingual, and he added that it is of little consequence whether their member of Parliament is able to speak French because, in his words, "[a]ll elected representatives are called upon to represent the interests of all of their constituents regardless of race,

achats, utilisent l'hôpital et fréquentent les centres de récréation dans la région de Bathurst et non pas à Miramichi<sup>15</sup>.

[34] Les demandeurs ont aussi déposé un affidavit d'un témoin expert, Denis Duval. Professeur Duval est professeur en sciences politiques. Il a réalisé une étude intitulée «Rapport d'étude des limites des circonscriptions proposées par la Commission de délimitation des circonscriptions électorales fédérales pour le Nouveau-Brunswick» et l'a présenté à la Commission. Professeur Duval a conclu dans son rapport que les paroisses d'Allardville et de Bathurst font partie d'une même communauté d'intérêts avec d'autres paroisses de l'ancienne circonscription d'Acadie-Bathurst.

[35] Le défendeur a aussi déposé de la preuve, pour montrer qu'il n'y a pas de communauté d'intérêts en Acadie-Bathurst. Elle a déposé deux affidavits de témoins experts, David Johnson et Pierre-Marcel Desjardins.

[36] David Johnson, professeur en sciences politiques, critique le rapport du professeur Duval, disant: Toutefois la faiblesse inhérente de l'évaluation faite par M. Duval de la communauté d'intérêts est qu'il s'agit d'une évaluation statique, qui est essentiellement tournée vers le passé et qui ne tient pas compte de ce qui pourrait se produire dans le futur<sup>16</sup>.»

[37] M. Johnson atteste que la façon de redécouper les circonscriptions électorales est juste. Il explique que, même s'il y a une communauté d'intérêts en Acadie-Bathurst, avec le changement aux circonscriptions électorales, de nouvelles communautés d'intérêts peuvent se développer au sein de la collectivité dans la circonscription électorale de Miramichi<sup>17</sup>. Il explique aussi que les craintes des résidents en Acadie-Bathurst sont sans fondement. Il affirme que les résidents qui deviennent des membres de la circonscription de Miramichi pourront recevoir des services en français parce que le Canada et le Nouveau-Brunswick sont tous deux bilingues, et il ajoute qu'il importe peu que leur député sache parler français car, selon lui, [TRADUCTION] «[l]es représentants élus doivent représenter les intérêts

national or ethnic origin, colour, religion, sex, age or mental or physical disability, and many other social characteristics inclusive of language”.<sup>18</sup>

[38] Professor Desjardins also criticized Professor Duval’s report, but for other reasons. Primarily, he noted that Professor Duval analyzed the entirety of the electoral districts in New Brunswick whose electoral boundaries were readjusted, while Professor Desjardins analyzed the communities affected by the electoral boundaries readjustment.<sup>19</sup>

[39] After analyzing various criteria, Professor Desjardins concluded:

[TRANSLATION] . . . in terms of various socioeconomic characteristics, there is little difference between the situation in the electoral districts of Acadie-Bathurst and Miramichi because those communities share multiple characteristics;

As well, I can conclude that, for the subregions, there are no conclusive trends;<sup>20</sup>

[40] The Court prefers the applicants’ evidence to the respondent’s. First, Professor Johnson, who testified for the respondent, supported Professor Duval’s results. In his affidavit, he said: “This is not in any way to be read as a critique of Professor Duval’s empirical findings regarding the existence of a francophone community of interest in Acadie-Bathurst.”<sup>21</sup>

[41] Second, Professor Johnson’s report is problematic. He did not take into consideration the legal principles set out in section 3 of the Charter. He criticized the applicants’ argument in which they contend that the readjustment of electoral boundaries would dilute the voice of francophones in the electoral districts and create a strong possibility that the member of Parliament would be unable to represent the interests of francophones; he said: “The core proposition here . . . is that any individual is capable of sympathetic reasoning in relation to other individuals. Any person can be sensitive to, concerned about, and capable of responding to the needs of other persons within this society.”<sup>22</sup> Professor Johnson regarded the applicants’ fears as

de tous leur électeurs, indépendamment de leur race, de leur origine nationale ou ethnique, de leur couleur, de leur religion, de leur sexe, de leur âge, de leurs déficiences mentales ou physiques ou de toute autre caractéristique sociale, y compris la langue»<sup>18</sup>.

[38] M. Desjardins critique également le rapport du professeur Duval, mais pour d’autres raisons. Principalement, il note que M. Duval a analysé l’ensemble du découpage des circonscriptions électorales de la province du Nouveau-Brunswick, tandis que M. Desjardins a analysé les collectivités touchées par le redécoupage des circonscriptions électorales<sup>19</sup>.

[39] Après avoir analysé différents critères, le professeur Desjardins a conclu:

[. . .] en regard de plusieurs caractéristiques socio-économiques, il existe peu de différence entre la situation prévalant dans les circonscriptions d’Acadie-Bathurst et de Miramichi car ces communautés partagent de multiples caractéristiques;

Également, je peux conclure qu’il n’existe pas, pour les sous-régions, de tendances concluantes<sup>20</sup>;

[40] La Cour préfère la preuve des demandeurs à celle du défendeur. Premièrement, M. Johnson, témoin pour le défendeur, appuie les résultats du professeur Duval. Dans son affidavit il dit: [TRADUCTION] «Cela ne doit d’aucune façon être interprété comme un critique des conclusions empiriques de M. Duval relativement à l’existence d’une communauté d’intérêts francophone en Acadie-Bathurst»<sup>21</sup>.

[41] Deuxièmement, le rapport de M. Johnson est problématique. Il ne tient pas compte des principes juridiques de l’article 3 de la Charte. Il critique l’argument des demandeurs dans lequel ils prétendent que la redivision des circonscriptions diluerait la voix des francophones dans les circonscriptions et créerait la forte possibilité que le député pourrait ne pas représenter les intérêts des francophones, en disant: [TRADUCTION] «L’idée maîtresse ici [. . .] c’est que toute personne est capable de faire preuve de compréhension envers d’autres personnes. Toute personne est capable d’être attentive et de répondre aux besoins d’autres personnes dans cette société»<sup>22</sup>. Le professeur Johnson considère que les craintes des demandeurs sont «illogiques.» (À

“illogical”. (At the hearing, the respondent apologized to the Court and the applicants for the use of the expression “illogical” by Professor Johnson instead of some other word, but nonetheless, those fears were disregarded by Professor Johnson.)<sup>23</sup>

[42] The Supreme Court of Canada has in fact rejected that way of looking at things. In *Carter*, the Court said: “to insist on voter parity might deprive citizens with distinct interests of an effective voice in the legislative process as well as of effective assistance from their representatives in their ‘ombudsman’ role.”<sup>24</sup> The Court acknowledged that a minority group’s fear that it will not be adequately represented by its member of Parliament was not without basis; the opposite is in fact true, because the reality in a democracy is that an elected representative who is faced with the conflicting interests of the majority and a minority will often have to choose to represent the interests of the majority.

[43] Another problem is that Professor Johnson’s report contains a lot of hypotheticals. For example, he wrote that even if there is a community of interest in the former electoral district of Acadie-Bathurst, a community of interest will develop in the new electoral district of Miramichi, without explaining either when or how that will happen.<sup>25</sup> His conclusion is simply speculation.

[44] The last problem that the Court sees in Professor Johnson’s report is his tendency to exaggerate some points while disregarding the facts that refute his hypothesis. This was particularly evident when he talked about economic community of interest. He concluded that there is a community of interest between the regions of Acadie-Bathurst and Miramichi. He reached that conclusion from testimony given at one of the Commission’s hearings.<sup>26</sup> On the other hand, he failed to consider the fact that all the other presenters, both individuals and mayors or representatives of organizations, testified that there is a community of interest in the former electoral district of Acadie-Bathurst, but not between Acadie-Bathurst and Miramichi. This bias makes his report less persuasive.

[45] Professor Desjardins’ report does not suffer from those flaws. Nonetheless, the Court prefers Professor

l’audience, le défendeur s’excusait devant la Cour et face aux demandeurs concernant le terme «illogiques» utilisé par M. Johnson plutôt qu’un autre mot, mais néanmoins, ces craintes sont mises de côté par M. Johnson.)<sup>23</sup>

[42] Pourtant, la Cour suprême de Canada a rejeté cette façon d’envisager les choses. Dans *Carter*, la Cour a dit: «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”»<sup>24</sup>. La Cour a reconnu que les craintes d’une minorité de ne pas être adéquatement représentée par son député n’étaient pas sans fondement, bien au contraire, puisque la réalité d’une démocratie est qu’un député, partagé entre les besoins de la majorité et ceux d’une minorité, choisira souvent de défendre les intérêts de la majorité.

[43] Un autre problème c’est que le rapport de M. Johnson contient beaucoup d’hypothèses. Par exemple, il écrit que même s’il y a une communauté d’intérêts dans l’ancienne circonscription électorale d’Acadie-Bathurst, une communauté d’intérêts se développera dans la nouvelle circonscription de Miramichi, sans expliquer ni quand ni comment cela se fera<sup>25</sup>. Sa conclusion relève de la spéculation.

[44] Le problème final que la Cour voit dans le rapport du professeur Johnson est sa tendance à exagérer certains points tout en négligeant les faits qui vont à l’encontre de son hypothèse. Cela est particulièrement évident lorsqu’il parle de la communauté d’intérêts économiques. Il conclut qu’il existe une communauté d’intérêts entre les régions d’Acadie-Bathurst et de Miramichi. Il tire cette conclusion d’un témoignage donné qu’à une des audiences de la Commission<sup>26</sup>. Par contre, il ne considère pas que tous les autres intervenants, tant des particuliers que des maires ou des représentants d’organismes, ont témoigné qu’il existe une communauté d’intérêts dans l’ancienne circonscription Acadie-Bathurst, mais non entre Acadie-Bathurst et Miramichi. Ce parti pris rend son rapport moins convaincant.

[45] Le rapport du professeur Desjardins ne comporte pas ces défauts. Néanmoins, la Cour préfère le rapport

Duval's report to Professor Desjardins'. The indicators that Professor Duval used for determining the communities of interest are very detailed.<sup>27</sup> Professor Desjardins, on the other hand, used fewer and less varied indicators.<sup>28</sup> The Court finds that Professor Duval's report is more thorough than Professor Desjardins', and the Court therefore accepts Professor Duval's results.

[46] The Court also believes that the testimony given by the applicants' witnesses is very important. The region spoke with a united voice. Representatives of associations, mayors from the different towns and the member of Parliament for Acadie-Bathurst filed affidavits and made submissions to the Commission. A petition signed by over 2,000 people was presented to the Commission.

[47] The people explained that the region is unique. According to one presenter, it has the highest concentration of Acadians in Canada.<sup>29</sup> In the course of the hearings, a number of presenters talked about the importance of having a strong Acadian voice, and reminded the members of the Commission of the historical wrongs done to the Acadians.<sup>30</sup> Having regard to the evidence as a whole, the Court finds that there is a community of interest in Acadie-Bathurst.

[48] The Commission in fact reached the same conclusion. It agreed that there was a community of interest in Acadie-Bathurst, and it was even aware that parity of voting power is not the only consideration in readjusting electoral boundaries. However, it decided that a variance of -21 percent was simply too large, and that despite the existence of a community of interest in Acadie-Bathurst it was necessary to reduce Miramichi's variance from the electoral quota. It therefore transferred the parish of Allardville and part of the parishes of Saumarez and Bathurst to the electoral district of Miramichi.<sup>31</sup>

[49] Because the primary consideration in determining whether a population has effective representation is voter parity, and that a commission does not contravene section 3 of the Charter unless "reasonable persons applying the appropriate principles . . . could not have

du professeur Duval à celui du professeur Desjardins. Les indicateurs de M. Duval pour déterminer les communautés d'intérêts sont très détaillés<sup>27</sup>. M. Desjardins, quant à lui, utilise moins d'indicateurs et ils sont moins variés<sup>28</sup>. La Cour estime que le rapport du professeur Duval est plus approfondi que celui du professeur Desjardins, et la Cour accepte donc les résultats du professeur Duval.

[46] Finalement, la Cour estime que le témoignage des témoins des demandeurs est très important. La région a parlé d'une voix unie. Des représentants des associations, des maires des différentes villes, et le député d'Acadie-Bathurst ont déposé des affidavits et ont fait des représentations devant la Commission. Une pétition, signée par plus de 2 000 personnes a été présentée à la Commission.

[47] Les gens expliquent que la région est unique. Elle a, d'après un intervenant, la plus grande concentration d'Acadiens au Canada<sup>29</sup>. Pendant les audiences, plusieurs intervenants ont parlé de l'importance d'avoir une voix acadienne forte, et ont rappelé aux membres de la Commission les torts historiques causés aux Acadiens<sup>30</sup>. La Cour estime, tenant compte de la preuve dans son ensemble, qu'il y a une communauté d'intérêts en Acadie-Bathurst.

[48] La Commission en est d'ailleurs arrivée à la même conclusion. Elle a accepté qu'il y avait une communauté d'intérêts en Acadie-Bathurst, et elle était aussi consciente que la parité du pouvoir électoral n'est pas le seul critère à évaluer en redécoupant des circonscriptions électorales. Toutefois, et elle a décidé qu'un écart de -21 % était tout simplement trop grand, et malgré l'existence d'une communauté d'intérêts en Acadie-Bathurst, il était nécessaire de réduire l'écart de Miramichi par rapport au quotient électoral. Par conséquent, elle a transféré la paroisse d'Allardville et une partie des paroisses de Saumarez et de Bathurst à la circonscription de Miramichi<sup>31</sup>.

[49] Vu que le critère primordial pour déterminer si une population jouit d'une représentation effective est l'égalité des suffrages, et vu qu'une commission n'enfreint l'article 3 de la Charte que si «des personnes raisonnables, appliquant les principes appropriés,

set the electoral boundaries as they exist”, the Court finds that the Commission did not contravene section 3 of the Charter when it decided to transfer the parishes from Acadie-Bathurst to Miramichi.

[50] That decision is reasonable, and accordingly the Commission did not contravene section 3 of the Charter.

#### Section 1 of the Charter

[51] However, if the Court is in error and the Commission did contravene section 3 of the Charter, the Court does not believe that the decision can be safeguarded by section 1 of the Charter.

[52] The Supreme Court of Canada stated the test for determining whether a Charter violation is safeguarded by section 1 as follows:

The government first must demonstrate that the objective of the legislation is sufficiently pressing and substantial to warrant violating a *Charter* right. The objectives must be neither “trivial” nor “discordant with the principles integral to a free and democratic society”: *Oakes, supra*, at p. 138. Once this has been established, the government must then demonstrate that the infringement is proportionate, namely, that the legislation is rationally connected to the objective, that it minimally impairs the *Charter* right in question, and that the salutary benefits of the legislation outweigh the deleterious effects.<sup>32</sup>

[53] Under the test in *Oakes*,<sup>33</sup> the Court must weigh the rights of the individual and the needs of society. Evidence regarding the needs of society is therefore needed. The respondent, who has the burden of proof,<sup>34</sup> offered nothing on this point. Accordingly, it is impossible to do a proper section 1 analysis, and the respondent has failed to show that the violation was justified.

#### Does the Proclamation contravene section 15 of the Readjustment Act?

##### Standard of Review

[54] The respondent contends that the standard of review is the standard of the patently unreasonable decision.

n’auraient pas pu tracer les limites existantes des circonscriptions» la Cour conclut que la Commission n’a pas enfreint l’article 3 de la Charte quand elle a décidé de transférer des paroisses d’Acadie-Bathurst à Miramichi.

[50] Cette décision est raisonnable, et par conséquent, la Commission n’a pas enfreint l’article 3 de la Charte.

#### L’article 1 de la Charte

[51] Pourtant, si la Cour n’a pas raison, et que la Commission a violé l’article 3 de la Charte, la Cour n’estime pas que la violation puisse être sauvegardée par l’article 1 de la Charte.

[52] La Cour suprême du Canada a énoncé le critère pour déterminer si une violation de la Charte est sauvée par l’article 1 dans les termes suivants:

Tout d’abord, ce dernier doit prouver que la disposition contestée vise un objectif suffisamment urgent et réel pour justifier la violation d’un droit constitutionnel. Il ne doit pas s’agir d’un objectif «peu importan[t]» ni «contrair[e] aux principes qui constituent l’essence même d’une société libre et démocratique»: *Oakes, précité*, p. 138. Une fois cette preuve faite, le gouvernement doit établir que l’atteinte est proportionnée, savoir qu’il existe un lien rationnel entre la disposition législative et l’objectif visé, que la disposition porte le moins possible atteinte au droit constitutionnel en cause et que ses effets bénéfiques l’emportent sur ses effets préjudiciables<sup>32</sup>.

[53] En vertu du critère de l’arrêt *Oakes*<sup>33</sup>, la Cour doit pondérer les droits de l’individu et les besoins de la société. Il est donc nécessaire d’avoir des éléments de preuve quant aux besoins de la société. Le défendeur, qui a le fardeau de la preuve<sup>34</sup>, n’a rien avancé à ce sujet. Par conséquent, il s’avère impossible de faire une analyse solide de l’article 1, et le défendeur n’a pas démontré que la violation était justifiée.

#### La Proclamation contrevient-elle à l’article 15 de la Loi sur la révision?

##### Norme de contrôle

[54] Le défendeur prétend que la norme de contrôle est celle de la décision manifestement déraisonnable.

### Review Mechanism

[55] The respondent contends that there is no review mechanism provided in the Readjustment Act. (*Représentations supplémentaires au sujet des réparations demandées* (Supplementary Submissions Regarding the Relief Sought), document filed by the Attorney General of Canada on May 3, 2004, pages 1 to 16; in that document, the respondent examined several scenarios, should the Court decide otherwise, in order to mitigate the effects of a decision that rejects its argument.)

### Relative Expertise of the Decision-Makers

[56] In addition, the respondent observed that the members of the Commission included a judge and a lawyer, and that all members of the Commission live in New Brunswick. Accordingly, the Commission had a certain degree of expertise, by virtue of its knowledge of the communities of identity and interest in its province, and it had the ability to dispose of issues that fell within the fields of its members' interests and occupations. The relative expertise of the decision-makers could be a factor in favour of this Court showing greater deference.

### Purpose of the Readjustment Act

[57] The respondent submits that one purpose of the Readjustment Act is to give the commissions, and only the commissions, the power to readjust electoral boundaries. To determine how to readjust electoral boundaries, the Commission must consider the various factors set out, to ensure that the purposes of the Readjustment Act are fulfilled. Accordingly, under the Readjustment Act, the Commission must also weigh the interests of different groups. Parliament has also given the Commission very broad discretion, which would seem to indicate that this Court should show considerable deference.

### Nature of the Problem

[58] The respondent also submits that the issue that was to be disposed of by the Commission was essentially a factual one, another reason why the Court should show deference.

### Mécanisme de contrôle

[55] Le défendeur prétend qu'aucun mécanisme de contrôle n'est prévu dans la Loi sur la révision. (*Représentations supplémentaires au sujet des réparations demandées*, document du Procureur général du Canada déposé le 3 mai 2004, pages 1 à 16. Dans ce document, le défendeur tient compte de plus qu'un scénario si la Cour décide autrement pour atténuer les effets d'une décision à l'encontre de ses propos.)

### Expertise relative des décideurs

[56] Par ailleurs, le défendeur note qu'un juge et un avocat étaient membres de la Commission, et que tous les membres de la Commission habitent au Nouveau-Brunswick. Par conséquent, la Commission avait une certaine expertise en raison de sa connaissance des spécificités et des communautés d'intérêts de sa province, et elle avait la capacité de trancher des questions relevant des intérêts et de la profession de ses membres. L'expertise relative des décideurs pourrait inciter notre Cour à faire montre de plus de déférence.

### Objet de la Loi sur la révision

[57] Le défendeur soutient qu'un objet de la Loi sur la révision est de donner aux commissions, et à eux seules, le pouvoir de réviser la délimitation des circonscriptions électorales. Pour déterminer la délimitation des circonscriptions électorales, la Commission doit considérer parmi les plusieurs éléments cités pour s'assurer que les objets de la Loi sur la révision sont remplis. Donc, en vertu de la Loi sur la révision, la Commission doit également pondérer les intérêts de groupes différents. Finalement, le législateur a accordé à la Commission un très large pouvoir discrétionnaire, ce qui semblerait indiquer que notre Cour doit faire montre de beaucoup de déférence.

### Nature du problème

[58] Le défendeur soutient également que la question que la Commission était appelée à résoudre était essentiellement factuelle, une autre raison pour laquelle la Cour devrait faire preuve de retenue.

[59] Based on this analysis, the respondent submits that the standard of review that applies to the Commission's final report is the standard of the patently unreasonable decision.

[60] The specialization of the members of the commissions is not, in itself, in dispute. Rather, it is their interpretation of the situation which is at issue in applying the Readjustment Act.

#### The Anatomy of the Readjustment Act

[61] The Readjustment Act gave the Commission broad discretion. Section 15 indicates the importance of voter parity, but it also directs the commissions to consider the other factors without diminishing them, and provides the commissions with guidelines for determining what constitutes a reasonable variance.

[62] The Commission does have discretion. The Readjustment Act does not define "community of interest", and uses relatively broad wording. The Commission may therefore depart from the principle of voter parity if certain factors are present. The Court believes that the respondent is not wrong to say that the Commission is given a certain degree of discretion, but it exaggerates the degree of discretion it is given. This also lessens the degree of deference that the Court must show.

#### The Nature of the Issue

[63] The issue is a question of mixed fact and law, in that it involves the application of section 15 of the Readjustment Act to a fact situation. In order to determine what degree of deference is owed to the decision-maker, the Supreme Court of Canada said: "with respect to questions of mixed fact and law, this factor will call for more deference if the question is fact-intensive, and less deference if it is law-intensive."<sup>35</sup>

[64] In this case, the question is more a legal one, because it involves the interpretation of section 15 of the Readjustment Act, and this lessens the deference that must be shown by the Court.

[59] En raison de cette analyse, le défendeur soutient que la norme de contrôle applicable au rapport final de la Commission est celle de la décision manifestement déraisonnable.

[60] La spécialisation des membre des commissions comme-telle n'est pas mise en doute. Plutôt c'est leur interprétation de la situation envisagée en appliquant la Loi sur la révision.

#### L'anatomie de la Loi sur la révision

[61] La Loi sur la révision a accordé à la Commission un large pouvoir discrétionnaire. L'article 15 indique l'importance de la parité du vote mais il enjoint les commissions à prendre en considération les autres facteurs sans les diminuer et donne aux commissions des principes directeurs servant à déterminer en quoi consiste un écart raisonnable.

[62] La Commission a un pouvoir discrétionnaire. La Loi sur la révision ne définit pas «communauté d'intérêts» et utilise un libellé assez large. La Commission peut donc déroger au principe de la parité électorale si certains facteurs sont en jeu. La Cour estime que le défendeur n'a pas tort de prétendre qu'un certain pouvoir discrétionnaire a été accordé à la Commission, mais elle exagère le degré de discrétion accordé à la Commission. Cela diminue également le degré de retenue dont la Cour doit faire montre.

#### La nature de la question en litige

[63] La question en litige est une question mixte de fait et de droit puisqu'il s'agit de l'application de l'article 15 de la Loi sur la révision à une situation factuelle. Pour déterminer le degré de déférence dû au décideur, la Cour suprême du Canada a énoncé ce qui suit: «sur les questions mixtes de fait et de droit, ce facteur appelle une déférence plus grande si la question est principalement factuelle, et moins grande si elle est principalement de droit»<sup>35</sup>.

[64] En l'espèce, la question est plutôt de nature juridique, parce qu'elle implique l'interprétation de l'article 15 de la Loi sur la révision, ce qui réduit la déférence que doit manifester la Cour.

[65] The Court believes that the standard of review is the standard of the reasonable decision.

Does the Proclamation Contravene Section 15 of the Readjustment Act?

[66] In its report, the Commission demonstrated that it was aware of the purpose of the Readjustment Act, but this does not prove that it applied the Act correctly when it readjusted the boundaries of the electoral districts of Acadie-Bathurst and Miramichi.

[67] The Commission explained, at a hearing, why it proposed to transfer the parishes from the electoral district of Acadie-Bathurst to the electoral district of Miramichi. It said:

[TRANSLATION] The first reason [for transferring the parishes to the electoral district of Miramichi] is that there is already a large variance. The variance from the provincial quota is already quite large here in Acadie-Bathurst. A member of Parliament in New Brunswick, each member of Parliament in New Brunswick should ideally represent 73,000 people, in round numbers, 72,950 but we will speak in round numbers, 73,000 people, while the member of Parliament here in Acadie-Bathurst represents 83,000. So there is a large variance here, a 14% variance, which is a large variance. We know that we can go as high as 25 [percent], we know this, but ideally, we should not go above 10, and even, we tried to redraw the map so as not to go above 5, because in Quebec, for example, the neighbouring province, they were able, there, to keep the variances to no more than 3%, so, to comply with the first and most important of the principles for redistributing the electoral map across Canada. So we were a little embarrassed to see two neighbouring electoral districts with a 35,000 difference, with one that has a 10,000 surplus that could really be easily transferred into the one that has only 57,000, while still maintaining the communities of interest in terms of language and in terms of occupation. Because Miramichi is a bilingual electoral district, as I just mentioned, it is about 30% francophone, about 70% anglophone. And I will tell you what we thought, I will tell you what we discussed, and what we thought, so that we can get your reaction, just that, but we said to ourselves when we have an electoral district that is bilingual, and we have three in New Brunswick, we have only three. We have five with an overwhelming English majority and two with an overwhelming francophone majority, and we have three that are truly bilingual. In a bilingual electoral district, do you not think that it is important for the minority to be as large as possible, to be as comfortable as possible? For example, if you have a minority that is two or three percent in an electoral district, it is a little hard on that minority, they do

[65] La Cour estime que la norme de contrôle est celle de la décision raisonnable.

La Proclamation contrevient-elle à l'article 15 de la Loi sur la révision?

[66] Dans son rapport, la Commission a démontré qu'elle connaissait le but de la Loi sur la révision mais cela ne démontre pas qu'elle l'ait appliquée correctement en redécoupant les circonscriptions électorales d'Acadie-Bathurst et Miramichi.

[67] La Commission a expliqué au cours d'une audience pourquoi elle proposait de transférer des paroisses de la circonscription électorale d'Acadie-Bathurst à celle de Miramichi. Elle a dit:

La première raison [pour transférer les paroisses à la circonscription de Miramichi] c'est que l'écart est déjà grand. L'écart du quotient provincial est déjà assez important ici dans Acadie-Bathurst. Un membre du parlement au Nouveau-Brunswick, chaque membre du parlement au Nouveau-Brunswick idéalement devrait représenter 73,000 personnes en chiffres ronds, 72,950 mais on va parler en chiffres ronds, 73,000 personnes, alors que le membre de parlement ici dans Acadie-Bathurst en représente 83,000. Alors, il y a un écart important ici, un écart de 14%, qui est un écart important. On sait qu'on peut aller jusqu'à 25 [pour cent], on sait ça mais idéalement, on ne devrait pas passer 10 et même, on essayait de découper la carte pour ne pas dépasser 5 parce que dans la province de Québec, par exemple, la province avoisinante, ils ont réussi eux autres à maintenir des écarts à 3% et moins, alors, pour respecter, le premier et le plus grand des principes de redistribution de carte électorale à travers le Canada. Alors, on se sentait un petit peu gêné de voir deux circonscriptions avoisinantes avec une différence de 35, 000, avec une qui a un excédent de 10, 000 qui vraiment pourrait facilement être transféré dans celle qui en a seulement 57, 000, tout en respectant les communautés d'intérêts en ce qui concerne la langue et en ce qui concerne l'occupation. Parce que Miramichi est une circonscription bilingue, je viens de vous le dire, elle est d'environ 30% francophone, environ 70% anglophone. Et là, je vous transmets notre pensée, je vous transmets notre discussion et notre pensée pour essayer d'avoir votre réaction ni plus ni moins mais, on se disait lorsqu'on a une circonscription bilingue et on en a trois au Nouveau-Brunswick, on a juste trois. On a cinq à majorité écrasante anglaise et on a deux à majorité écrasante francophone et on a trois qui sont vraiment bilingues. Dans une circonscription bilingue, pensez-vous pas qu'il est important que la minorité soit la plus nombreuse possible pour être le plus confortable possible? Par exemple, si vous avez une

not have a lot of power. But if you have a minority of 30% or 35% in a bilingual electoral district, and that can be increased by another two or three percent, that minority is going to feel more and more comfortable, it will feel better and better, and it will acquire more and more power, and eventually, if Miramichi continues to be more and more bilingual, then the population will necessarily want to elect a bilingual representative. . . .<sup>36</sup>

[68] There are two points of note to be taken from this passage. We see that the Commission undertook to keep the variance between electoral districts under ten percent. As well, the Commission thought either that there is already a strong enough Acadian minority in Miramichi to be able to give the parishes to be transferred from Acadie-Bathurst to Miramichi a voice, or that by adding Acadian communities to Miramichi there will be a strong enough minority that it will be able to insist that a member of Parliament represent its interests.

[69] The Court finds that the Commission has not interpreted the Readjustment Act in the spirit of the Act. First, while the Commission was entitled to decide that, as a general principle, the variance between electoral districts should not be more than ten percent, it did not consider whether there were electoral districts where, having regard to the community of interest in the region or its geographic features, it would be desirable to depart from the general principle that the variance should not be more than ten percent.

[70] Section 15 of the Readjustment Act reads as follows:

15. (1) In preparing its report, each commission for a province shall, subject to subsection (2), be governed by the following rules:

(a) the division of the province into electoral districts and the description of the boundaries thereof shall proceed on the basis that the population of each electoral district in the province as a result thereof shall, as close as reasonably possible, correspond to the electoral quota for the province, that is to say, the quotient obtained by dividing the population of the province as ascertained by the census by the number of members of the House of Commons to be assigned to the province as calculated by the Chief Electoral Officer under subsection 14(1); and

minorité de deux ou trois pour cent à l'intérieur d'une circonscription électorale, c'est un petit peu gênant pour cette minorité-là, ils n'ont pas beaucoup de pouvoir. Mais si vous avez dans une circonscription bilingue une minorité de 30% ou de 35% et qu'on peut l'augmenter d'un autre deux ou trois pour cent, cette minorité-là se sent de plus en plus confortable, de mieux en mieux et acquiert de plus en plus de pouvoir et éventuellement, si Miramichi continue d'être de plus en plus bilingue, il s'ensuivra nécessairement que la population voudra élire un représentant bilingue<sup>36</sup> [ . . . ]

[68] Il y a deux points intéressants à faire ressortir de cet extrait. On voit que la Commission s'est engagée à maintenir un écart de moins de 10 % pour les circonscriptions. Aussi, la Commission pense soit qu'il y a déjà une minorité acadienne suffisamment forte à Miramichi pour pouvoir donner une voix aux paroisses qui seront transférés d'Acadie-Bathurst à Miramichi, soit qu'en ajoutant des communautés acadiennes à Miramichi, il y aura une minorité assez forte pour qu'elle puisse exiger du député qu'il représente ses intérêts.

[69] La Cour estime que la Commission n'interprète pas la Loi sur la révision selon l'esprit de la loi. Premièrement, si la Commission avait le droit de décider que, comme principe général, l'écart des circonscriptions ne devrait pas dépasser 10 %, elle n'a pas examiné s'il y avait des circonscriptions où, vu la communauté d'intérêts ou la géographie de la région, il serait souhaitable de déroger au principe général que l'écart ne devrait pas dépasser 10 %.

[70] L'article 15 de la Loi sur la révision se lit ainsi:

15. (1) Pour leur rapport, les commissions suivent les principes suivants:

a) le partage de la province en circonscriptions électorales se fait de telle manière que le chiffre de la population de chacune des circonscriptions corresponde dans la mesure du possible au quotient résultant de la division du chiffre de la population de la province que donne le recensement par le nombre de sièges de député à pourvoir pour cette dernière d'après le calcul visé au paragraphe 14(1);

(b) the commission shall consider the following in determining reasonable electoral district boundaries:

- (i) the community of interest or community of identity in or the historical pattern of an electoral district in the province, and
- (ii) a manageable geographic size for districts in sparsely populated, rural or northern regions of the province.

(2) The commission may depart from the application of the rule set out in paragraph (1)(a) in any case where the commission considers it necessary or desirable to depart therefrom

- (a) in order to respect the community of interest or community of identity in or the historical pattern of an electoral district in the province, or
- (b) in order to maintain a manageable geographic size for districts in sparsely populated, rural or northern regions of the province,

but, in departing from the application of the rule set out in paragraph (1)(a), the commission shall make every effort to ensure that, except in circumstances viewed by the commission as being extraordinary, the population of each electoral district in the province remains within twenty-five per cent more or twenty-five per cent less of the electoral quota for the province.

[71] As the Commission observed, the goal of the Readjustment Act is voter parity; however, it does not demand absolute voter parity. Under paragraphs 15(1)(a) and (b) of the Readjustment Act, the commissions are required to consider a reasonable departure from the electoral quota to recognize the community of interest and community of identity in or the historical pattern of an electoral district in a province, and to maintain a manageable geographic size for districts in sparsely populated, rural or northern regions of the province.

[72] On the other hand, subsection 15(2) of the Readjustment Act provides that a commission may consider a more significant departure if it is justified by a community of interest or geographic features. The Readjustment Act does not permit a variance of more than 25 percent, except in extraordinary circumstances, but it is clear that a variance of up to 25 percent is acceptable in individual cases.

b) sont à prendre en considération les éléments suivants dans la détermination de limites satisfaisantes pour les circonscriptions électorales:

- (i) la communauté d'intérêts ou la spécificité d'une circonscription électorale d'une province ou son évolution historique,
- (ii) le souci de faire en sorte que la superficie des circonscriptions dans les régions peu peuplées, rurales ou septentrionales de la province ne soit pas trop vaste.

(2) Les commissions peuvent déroger au principe énoncé par l'alinéa (1)a) chaque fois que cela leur paraît souhaitable pour l'application des sous-alinéas (1)b)(i) et (ii). Le cas échéant, elles doivent toutefois veiller à ce que, sauf dans les circonstances qu'elles considèrent comme extraordinaires, l'écart entre la population de la circonscription électorale et le quotient mentionné à l'alinéa (1)a) n'excède pas vingt-cinq pour cent.

[71] Comme la Commission l'a constaté, la Loi sur la révision vise la parité électorale, mais, elle n'oblige pas à la parité électorale absolue. En vertu des alinéas 15(1)a) et b) de la Loi sur la révision, les commissions sont obligées d'envisager une dérogation raisonnable du quotient électoral pour respecter une communauté d'intérêts, la spécificité d'une circonscription électorale d'une province, son évolution historique ou pour faire en sorte que la superficie des circonscriptions dans les régions peu peuplées, rurales ou septentrionales de la province ne soit pas trop vaste.

[72] Par ailleurs, le paragraphe 15(2) de la Loi sur la révision indique qu'une commission peut envisager une dérogation encore plus importante si une communauté d'intérêts ou des particularités géographiques le justifient. La Loi sur la révision ne permet pas d'écart de plus de 25 %, hormis des circonstances extraordinaires, mais elle est claire qu'un écart de jusqu'à 25 % est acceptable dans des cas individuels.

[73] In this case, the Commission applied subsection 15(1) when it recognized that there are many rural areas in New Brunswick, and that a variance of ten percent from the electoral quota was therefore reasonable.

[74] However, the evidence shows that it declined to consider whether subsection 15(2) applied in the electoral district of Acadie-Bathurst. In addition to the comments made at the hearings, the report submitted to the Standing Committee on Procedure and House Affairs suggested that the Commission would not in any event let an electoral district depart from the quota by more than 25 percent. The two reasons given for transferring the parishes of Saumarez, Allardville and Bathurst to the electoral district of Miramichi are, first, that the variance between Acadie-Bathurst and Miramichi was too large, and second, that the variance between Acadie-Bathurst and Miramichi and the electoral quota was too large. The numbers were the one and only reason for adding the parishes to Miramichi.

[75] The evidence is not irrefutable. The passage quoted earlier may be read as indicating that the Commission was prepared to go above a ten percent variance if it were necessary. Ultimately, six electoral districts out of ten have a variance of more than ten percent.

[76] A statement made by the Commission offers some clarification regarding its position. At a hearing, a member of the Commission said: "We're trying to stick to 10% on a margin to meet them. Nothing is written in stone but that's what we've adopted. Certainly 25% we don't feel is appropriate for the province of New Brunswick with our global population."<sup>37</sup> In extreme cases, the Commission was prepared to allow a variance of 14 percent, but it did not think that it would be reasonable to allow a variance of 25 percent, even where there were communities of interest.

[77] Second, the Commission did not have regard to the material before it when it decided that the parishes of Allardville, Saumarez and Bathurst would have effective representation when they were part of the electoral district of Miramichi.

[73] En l'espèce, la Commission a appliqué le paragraphe 15(1) quand elle a reconnu qu'au Nouveau-Brunswick, il y a beaucoup de zones rurales, et qu'un écart de 10 % par rapport au quotient électoral était donc raisonnable.

[74] Cependant, la preuve démontre qu'elle a refusé de considérer si le paragraphe 15(2) était applicable à la circonscription d'Acadie-Bathurst. Outre, les remarques faites lors des audiences, le rapport remis au comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre, laisse entendre que la Commission en aucun cas n'aurait laissé une circonscription avoir un écart de 25 %. Les deux raisons données pour transférer les paroisses de Saumarez, Allardville et Bathurst à la circonscription de Miramichi sont d'une part que l'écart entre Acadie-Bathurst et Miramichi était trop grand et d'autre part l'écart entre Acadie-Bathurst et Miramichi était trop grand par rapport au quotient électoral. Les chiffres étaient la seule et unique raison pour ajouter des paroisses à Miramichi.

[75] La preuve n'est pas irréfutable. La citation présentée plus haut peut être lue comme indiquant que la Commission était prête à dépasser un écart de 10 % si cela s'avérait nécessaire. Finalement, six circonscriptions sur dix ont un écart de plus de 10 %.

[76] Une affirmation faite par la Commission nous éclaire sur sa position. Lors d'une audience, un membre de la Commission a dit: [TRADUCTION] «Nous essayons de nous en tenir à une marge de 10 % pour répondre aux exigences. Rien n'est écrit dans la pierre, mais c'est le chiffre qu'on s'est donné. C'est sûr que nous ne croyons pas que 25 % est approprié pour le Nouveau-Brunswick compte tenu de la population totale»<sup>37</sup>. Dans des cas extrêmes, la Commission était prête à permettre un écart de 14 %, mais elle ne pensait pas qu'il pourrait être raisonnable de permettre un écart de 25 %, même où il y avait des communautés d'intérêts.

[77] Deuxièmement, la Commission n'a pas tenu compte des éléments dont elle disposait quand elle a décidé que les paroisses d'Allardville, de Saumarez et de Bathurst auraient une représentation effective lorsqu'elles feraient partie de la circonscription de Miramichi.

[78] The Commission did not explain very clearly how it reached the conclusion that there was a community of interest between the parishes in Acadie-Bathurst and Miramichi. In the statement quoted above, the Commission said that either the Acadian minority in Miramichi already has effective representation or adding the Acadian communities to Miramichi will result in effective representation for the minority. Those assertions are both problematic.

[79] The evidence before the Commission showed that the Acadian minority in Miramichi did not have representation. The member of Parliament for Acadie-Bathurst testified that francophones in Miramichi went to see him to get help because they had trouble communicating with their member of Parliament, a unilingual anglophone.<sup>38</sup> Another presenter who lived in Acadie-Bathurst testified that very few services were offered in French in Miramichi.<sup>39</sup> And residents of Acadian villages that were transferred to Miramichi ten years ago from Beauséjour, a francophone electoral district, testified that they wanted to be transferred back to Beauséjour because they had nothing in common with the Miramichi community.<sup>40</sup> That evidence is an indication of what material was before the Commission in terms of the existence of services and representation in French in Miramichi. Having regard to that evidence, the Court cannot see how the Commission can have concluded that the Acadian community in Miramichi had effective representation.

[80] The conclusion that adding francophone communities to the Acadian community in Miramichi would give that community more weight is just as problematic. The problem is apparent when we compare the percentages of francophones and anglophones before and after the transfer of the parishes of Saumarez, Allardville and Bathurst. In 2001, before the parishes were transferred, anglophones made up 63 percent and francophones 34 percent.<sup>41</sup> After the transfer, it was predicted, the anglophone proportion would rise to 64 percent while the francophone proportion would be about 33 percent.<sup>42</sup> The Acadian percentage remained unchanged with the addition of the parishes, as did their power.

[78] La Commission n'explique pas très clairement comment elle en arrive à la conclusion qu'il y a communauté d'intérêts entre les paroisses d'Acadie-Bathurst et Miramichi. Dans la déclaration citée plus haut, la Commission indique que soit la minorité acadienne à Miramichi a déjà une représentation effective, soit l'ajout des collectivités acadiennes à Miramichi donnera lieu à une représentation effective de la minorité. Ces constatations sont toutes deux problématiques.

[79] La preuve devant la Commission démontrait que la minorité acadienne à Miramichi n'avait pas de représentation. Le député d'Acadie-Bathurst a témoigné que des francophones de Miramichi venaient le voir pour obtenir de l'aide parce qu'ils avaient de la difficulté à communiquer avec leur député, un unilingue anglophone<sup>38</sup>. Une autre intervenante qui habitait en Acadie-Bathurst a témoigné qu'on offrait fort peu de services en français à Miramichi<sup>39</sup>. Finalement, des résidents de villages acadiens transférés il y a dix ans de Beauséjour, une circonscription francophone, à Miramichi ont témoigné qu'ils souhaitaient être réintégrés à Beauséjour parce qu'ils n'avaient rien en commun avec la collectivité de Miramichi<sup>40</sup>. Cette preuve est un indice de ce que la Commission disposait quant à l'existence des services et la représentation en français à Miramichi. Vu cette preuve, la Cour ne voit pas comment la Commission a pu conclure que la collectivité acadienne à Miramichi jouissait d'une représentation effective.

[80] La conclusion que l'ajout de collectivités francophones à la communauté acadienne de Miramichi donnerait plus de poids à celle-ci est tout aussi problématique. Le problème apparaît lorsqu'on compare les pourcentages des francophones et des anglophones avant et après le transfert des paroisses de Saumarez, Allardville et Bathurst. En 2001, avant que les paroisses soient transférées, le pourcentage des anglophones était de 63 % et le pourcentage des francophones de 34 %<sup>41</sup>. Après le transfert, il était prévu que le pourcentage des anglophones passerait à 64 % tandis que le pourcentage des francophones se situerait à 33 %<sup>42</sup>. Le pourcentage d'Acadiens n'a pas changé avec l'ajout des paroisses et leur pouvoir non plus.

[81] Last, and realizing just how difficult the Commission's task was, the Court believes that forming communities of interest and increasing a community's political power depend on a large number of factors, and they do not occur simply because a community achieves a critical mass. Adding other members of the community to the electoral district, in the hope that effective representation will follow, is something of a gamble. That position is not consistent with the spirit of the Readjustment Act.

[82] Accordingly, the Commission did not comply with section 15 of the Readjustment Act. It complied with paragraphs 15(1)(a) and (b) when it found that a variance of 10 percent from the electoral quota was reasonable in New Brunswick, but it did not proceed to the second step, that is, it did not consider whether it was desirable to allow a variance provided for in the Act in order to preserve a community of interest in an electoral district. The Commission's extrapolation is in error when it concludes that there was a community of interest or could be a community of interest in Miramichi. For those reasons, the decision is set aside.

#### Does the Proclamation Contravene Section 41 of the OLA?

[83] The respondent submits that section 41 does not apply to the final report of the Commission because the commitment set out in Part VII of the OLA relates solely to the "Government of Canada". Because the federal electoral boundaries commissions are not part of the Government of Canada, they cannot be bound by the government commitment set out in Part VII of the OLA.

[84] The Commissioner, however, submits that section 42 [as am. by S.C. 1995, c. 11, s. 27] of the OLA clearly and expressly commits federal institutions to implementing the commitment made by the federal government in section 41.

[85] The Court agrees with the Commissioner. As the Commissioner observed, the role of the Minister of

[81] Finalement, réalisant jusqu'à quel point la tâche de la Commission est difficile, la Cour estime que la formation des communautés d'intérêts et l'augmentation de pouvoir politique d'une collectivité dépendent d'un grand nombre de facteurs et ne se produisent pas simplement parce qu'une collectivité atteint une masse critique. Le fait d'ajouter d'autres membres de la collectivité à la circonscription en espérant qu'une représentation effective s'ensuivra tient du jeu de hasard. Cette position n'est pas en accord avec l'esprit de la Loi sur la révision.

[82] Par conséquent, la Commission n'a pas respecté l'article 15 de la Loi sur la révision. Elle a observé l'alinéa 15(1)a) et b) quand elle a trouvé qu'un écart de 10 % par rapport au quotient électoral était raisonnable au Nouveau-Brunswick, mais elle n'est pas passée à la deuxième étape, aussi significative, c'est-à-dire, qu'elle n'a pas examiné s'il était souhaitable de permettre un écart envisagé par la loi pour maintenir une communauté d'intérêts dans une circonscription. La Commission a commis une erreur d'extrapolation en concluant qu'il y avait une communauté d'intérêts ou qu'il pourrait y avoir une communauté d'intérêts à Miramichi. Pour ces raisons, la décision est mise de côté.

#### La Proclamation contrevient-elle à l'article 41 de la LLO?

[83] Le défendeur soutient que l'article 41 n'est pas applicable au rapport final de la Commission parce que l'engagement énoncé à la partie VII de la LLO vise uniquement le «gouvernement fédéral». Comme les commissions de délimitation des circonscriptions électorales ne font pas partie du gouvernement du Canada, elles ne peuvent pas être assujetties à l'engagement gouvernemental énoncé à la partie VII de la LLO.

[84] Par contre, la commissaire soumet que l'article 42 [mod. par L.C. 1995, ch. 11, art. 27] de la LLO engage clairement et expressément les institutions fédérales à la mise en œuvre de l'engagement du gouvernement fédéral énoncé à l'article 41.

[85] La Cour est d'accord avec la commissaire. Tel que la commissaire l'indique, le rôle du ministre du

Heritage is to “encourage” and “promote” coordination with other ministers and institutions to develop and promote the use of English and French. However, it is the federal institutions that must put the commitment into practice, because the OLA expressly applies to both government institutions and the Government of Canada.

[86] The respondent also argued that the Readjustment Act is the specific legislation that applies to the process of readjusting the boundaries of electoral districts, and not the OLA, which is a law of general application.

[87] The Commissioner contends that the issue is not which of two laws takes precedence, since there is no inconsistency between the obligations imposed by the Readjustment Act and the obligations imposed by the OLA. The Commissioner observed that the respondent made this point in his factum.

[88] The Court also agrees with that argument. The Readjustment Act imposes an obligation on the Commission to consider the community of interest, including a community of interest that is defined by the French language, and the OLA requires that government institutions enhance “the vitality of the . . . French linguistic minority communities in Canada”. In fact, the two Acts have similar goals.<sup>43</sup>

[89] The respondent submits that Part VII of the OLA is declaratory rather than executory and that neither the Government of Canada nor federal institutions are obliged always to give effect to Part VII of the OLA.

[90] On this point, the Court agrees with the respondent. The Court does not believe that the terminology used in section 41 is ambiguous. It is clear, as the Commissioner submits, that the Minister of Canadian Heritage should encourage government institutions to support the development of francophone minority communities. However, in the opinion of the Court, the OLA is to be interpreted in such a way that the legislation does not oblige government institutions to do this. If we refer to the English version, section 42 uses

Patrimoine est de «susciter» et d’«encourager» une coordination avec les autres ministres et les institutions afin de développer et de promouvoir l’usage du français et de l’anglais. Cependant, ce sont les institutions fédérales qui doivent mettre en œuvre l’engagement puisque la LLO vise expressément les institutions gouvernementales ainsi que le gouvernement fédéral.

[86] Le défendeur prétend aussi que c’est la Loi sur la révision qui est d’application spécifique, qui s’applique au processus de la délimitation des circonscriptions électorales, et non pas la LLO, qui est une loi d’application générale.

[87] La commissaire prétend qu’il ne s’agit pas d’une question de préséance entre deux lois puisque il n’existe pas d’incompatibilité entre les obligations imposées par la Loi sur la révision et celles imposées par la LLO. La commissaire souligne que le défendeur lui-même soumet ce point dans son mémoire.

[88] La Cour est également d’accord avec cette prétention. La Loi sur la révision impose à la Commission l’obligation de tenir compte de la communauté d’intérêts, incluant une communauté d’intérêts définie par la langue française, et la LLO requiert que des institutions gouvernementales favorisent «l’épanouissement des minorités francophones [. . .] du Canada.» En effet, les deux lois ont des buts semblables<sup>43</sup>.

[89] Le défendeur soutient que la partie VII de la LLO est déclaratoire plutôt qu’exécutoire et que ni le gouvernement fédéral ni les institutions fédérales sont obligés de toujours donner suite à la partie VII de la LLO.

[90] Sur ce point la Cour est d’accord avec le défendeur. La Cour ne croit pas que la terminologie employée à l’article 41 est ambiguë. Il est clair, tel que le soumet la Commissaire, que le ministre du Patrimoine canadien doit encourager les institutions gouvernementales à appuyer le développement des minorités francophones. Mais, selon la Cour, l’interprétation de la LLO est telle que la législation n’oblige pas les institutions gouvernementales à faire ceci. Faisant référence à la version anglaise, l’article 42

the word “shall” in reference to the Government’s obligations, but does not use that word to describe the role of government institutions.

[91] Some other parts of the OLA use imperative language to describe the role of government institutions. The difference between the terminology used in Part VII and the terminology found in the other parts suggests that section 42 is declaratory, and not enforceable.

[92] Last, the respondent contends that Part X of the OLA, which describes the court remedies available, does not provide for any remedy under Part VII because Part X does not entitle an applicant to seek judicial review of a decision made under Part VII.

[93] However, the Commissioner submits that the Court has jurisdiction to intervene in respect of decisions made under Part VII of the OLA.

[94] The two parties cited different case law in support of their arguments.<sup>44</sup> In fact, the Court of Appeal has made two conflicting rulings on this point. As the Commissioner contends, the Court concluded in *Devinat* that it has the authority to review a decision involving parts of the OLA that do not fall under Part X, pursuant to the general jurisdiction assigned to the Court to review decisions of courts and tribunals.<sup>45</sup>

[95] On the other hand, the Court of Appeal has also concluded, in *Ayangma*, that Part X of the OLA denies the applicant judicial review in respect of matters involving the parts of the OLA that are not specified in Part X.<sup>46</sup>

[96] The Court is of the opinion that the decision of the Court of Appeal in *Devinat* applies. In *Devinat*, the Court quoted the Judicial Committee of the Privy Council, as follows [*Board v. Board*, [1919] A.C. 956, at page 962]:

If the right exists, the presumption is that there is a Court which can enforce it, for if no other mode of enforcing is prescribed, that alone is sufficient to give jurisdiction to the King’s Courts of justice. In order to oust jurisdiction, it is

utilise le mot «shall» en parlant des obligations du gouvernement, mais n’utilise pas ce mot en décrivant le rôle des institutions gouvernementales.

[91] Quelques autres parties de la LLO utilisent des mots impératifs en décrivant le rôle des institutions gouvernementales. La différence entre la terminologie utilisée dans la partie VII et celle que l’on retrouve dans les autres parties suggère que l’article 42 est déclaratoire, et non pas exécutoire.

[92] Finalement, le défendeur prétend que la partie X de la LLO, qui décrit les recours judiciaires disponibles, ne donne pas droit à un recours sous le régime de la partie VII parce que la partie X ne donne pas le droit au requérant de demander le contrôle judiciaire d’une décision prise en vertu de la partie VII.

[93] Cependant, la commissaire soumet que la Cour a le pouvoir d’intervenir dans les décisions rendues sous la partie VII de la LLO.

[94] Les deux parties invoquent de la jurisprudence différente pour soutenir leurs arguments<sup>44</sup>. En fait, la Cour d’appel a tiré deux constatations opposées à ce sujet. Comme la commissaire le prétend, dans la décision *Devinat*, la Cour a conclu qu’elle a le pouvoir de réviser une décision impliquant des parties de la LLO qui ne tombent pas sous la partie X, conformément à la juridiction générale accordée à la Cour de réviser des décisions des tribunaux<sup>45</sup>.

[95] Par ailleurs, la Cour d’appel a aussi conclu dans la décision *Ayangma* que la partie X de la LLO interdit au requérant d’avoir un contrôle judiciaire en ce qui concerne les questions impliquant les parties de la LLO qui ne sont pas nommées sous la partie X<sup>46</sup>.

[96] La Cour estime que la décision de la Cour d’appel dans *Devinat* s’applique. Dans *Devinat* la Cour a invoqué le Comité judiciaire du conseil privé quand il a dit [*Board v. Board*, [1919] A.C. 956, à la page 962]:

[TRADUCTION] Si le droit existe, il faut présumer qu’il existe un tribunal qui peut le faire respecter, car si aucun autre mode d’exercice n’est prescrit, ce fait à lui seul suffit pour conférer compétence aux cours de justice du Roi. Pour les priver de leur

necessary, in the absence of a special law excluding it altogether, to plead that jurisdiction exists in some other Court.<sup>47</sup>

[97] Because that principle is so fundamental to the law, the Court will not interpret the law so as to grant a right but deny a remedy, unless the law expressly precludes that remedy.

[98] In the case of the OLA, the law does not expressly preclude a remedy. Accordingly, under section 18.1 [as enacted by S.C. 1990, c. 8, s. 5; 2002, c. 8, s. 27] of the *Federal Courts Act*,<sup>48</sup> the Court has jurisdiction to hear the application for judicial review.

#### Standard of Review

[99] The standard of review that applies to the decision of the Commission under Part VII of the OLA is similar to the standard of review that applies to decisions of the Commission under the Readjustment Act. Nonetheless, there are a few important differences.

[100] On the other hand, the Commission has discretion to decide whether it is appropriate to apply Part VII of the OLA.

[101] Given that Part VII is declaratory, the Court must show considerable deference to the Commission.

[102] The issue in this case is a question of fact. Having regard to the factors, the standard of review is the standard of the patently unreasonable decision.

[103] The finding made by the Court, that the Commission contravened the Readjustment Act, applies here as well. The Commission decided that, by transferring the parishes from the electoral district of Acadie-Bathurst to the electoral district of Miramichi, it was respecting the community of interest in the parishes. That decision was erroneous, however, because it was made without regard for the evidence before the Commission. As well, saying that the addition of Acadians to the electoral district of Miramichi was going to increase the percentage of Acadians, and would then increase the Acadian community's political power, was

compétence, il est nécessaire, en l'absence de loi spéciale excluant cette compétence, de plaider que celle-ci a été conférée à quelque autre tribunal<sup>47</sup>.

[97] Puisque ce principe est si fondamental à la loi, la Cour n'interprétera pas la loi de manière à ce que la loi cède un droit mais exclut un recours, à moins que la loi exclu ce recours expressément.

[98] Dans le cas de la LLO, la loi n'a pas expressément exclu un recours. Ainsi, en vertu de l'article 18.1 [édicte par L.C. 1990, ch. 8, art. 5; 2002, ch. 8, art. 27] de la *Loi sur les Cours fédérales*<sup>48</sup>, la Cour a la compétence d'entendre le contrôle judiciaire.

#### Norme de contrôle

[99] Le norme de contrôle de la décision de la Commission rendue en vertu de la partie VII de la LLO est semblable à la norme de contrôle applicable aux décisions de la Commission rendues en vertu de la Loi sur la révision. Il y a, quand même, quelques différences importantes.

[100] Par contre, la Commission a la discrétion de décider s'il est approprié d'invoquer la partie VII de la LLO.

[101] Étant donné que la partie VII est déclaratoire, la Cour doit démontrer beaucoup de déférence à la Commission.

[102] La question en litige en l'espèce est une question de fait. Eu égard aux facteurs, la norme de contrôle est la norme manifestement déraisonnable.

[103] La constatation de la Cour que la Commission a enfreint la Loi sur la révision est aussi applicable ici. La Commission a décidé qu'en transférant des paroisses de la circonscription d'Acadie-Bathurst à celle de Miramichi, elle respectait la communauté d'intérêts des paroisses. Cette décision, pourtant, est erronée parce qu'elle n'a pas tenu compte de la preuve devant elle. De plus, en disant que l'ajout des acadiens à la circonscription de Miramichi allait augmenter le pourcentage des acadiens et ensuite allait augmenter le pouvoir politique de la collectivité acadienne est manifestement déraisonnable, car le pourcentage des

patently unreasonable, because the percentage of francophones was not going to rise by adding the parishes of Saumarez, Allardville and Bathurst to the electoral district of Miramichi.

[104] The Court is of the opinion that the Commission tried to apply Part VII of the OLA in a manner in keeping with the intention of Parliament, but that it failed to do so because its findings of fact were erroneous. Accordingly, the Court sets aside the decision of the Commission.

### Remedies

#### What remedies are available, having regard to the jurisdiction of this Court?

[105] The applicants are asking the Court to order:

(a) That a writ of *certiorari* be issued setting aside and quashing the Proclamation as it relates to the transfer of the following areas of the federal electoral district of Acadie-Bathurst to the federal electoral district of Miramichi, in New Brunswick:

That part of the county of Gloucester comprised of:

(i) that part of the parish of Allardville lying westerly of a line described as follows: commencing at the most northwesterly corner of the parish of Saumarez; thence northwesterly in a straight line to the most southwesterly corner of the Parish of New Bandon;

(ii) that part of the parish of Bathurst lying westerly of a line described as follows: commencing at the intersection of the northerly limit of the parish of Allardville with highway No. 8; thence northerly along said highway to the southerly limit of the city of Bathurst.

[106] The Court accepts the respondent's argument that the Court does not have the necessary jurisdiction to restore the electoral district of Acadie-Bathurst to what it was before the Commission was established. The Court may, however, set aside the decision of the Commission; but it may not replace that decision with its own.

francophones n'augmentait pas avec l'addition des paroisses de Saumarez, Allardville et Bathurst à la circonscription de Miramichi.

[104] La Cour estime que la Commission a essayé d'appliquer la partie VII de la LLO, selon l'intention du législateur, mais elle n'a pas réussi à le faire parce que sa constatation des questions de fait était erronée. La Cour annule donc la décision de la Commission.

### Recours

#### Quels sont les recours disponibles eux égard à la compétence de cette Cour?

[105] Les demandeurs demandent que la Cour ordonne:

a) Qu'un bref de *certiorari* soit décerné annulant et infirmant la Proclamation en ce qui concerne le transfert des régions suivantes de la circonscription électorale fédérale d'Acadie-Bathurst à celle de Miramichi, au Nouveau-Brunswick:

La partie du comté de Gloucester constituée:

i) de la partie de la paroisse d'Allardville situé à l'ouest d'une ligne décrite comme suit: commençant à l'angle le plus au nord-ouest de la paroisse de Saumarez; de là vers le nord-ouest en ligne droite jusqu'à l'angle le plus au sud-ouest de la paroisse de New Bandon;

ii) de la partie de la paroisse de Bathurst située à l'ouest d'une ligne décrite comme suit: commençant à l'intersection de la limite nord de la paroisse d'Allardville avec la route n° 8; de là vers le nord suivant ladite route jusqu'à la limite sud de la cité de Bathurst.

[106] La Cour accepte l'argument du défendeur à l'effet que la Cour n'a pas la compétence nécessaire afin de rétablir la circonscription d'Acadie-Bathurst telle qu'elle existait avant que la Commission ait été établie. La Cour peut cependant annuler la décision de la Commission, mais ne peut pas la remplacer par sa propre décision.

[107] The respondent also submits that the Court may not set aside only one part of the Proclamation, the part concerning the electoral district of Acadie-Bathurst. The Court agrees with that argument. The Court has jurisdiction to set aside only the parts that are invalidated, when it follows the legal principle requiring that “the valid portion that it seeks to uphold be completely severable from the invalid portion, and that its validity be undeniable”.

[108] The Court accepts the respondent’s argument that if the Proclamation were set aside the order that preceded it could not be put back into force. If it is not appropriate for the Court to restore an electoral district to what it was before the Commission was established, it would be even less appropriate for the Court to usurp the role of Parliament by dictating all of the electoral boundaries of a province.

[109] The last order sought by the applicants is that the Proclamation be set aside, but they do not challenge the decision of the Governor in Council to make the Proclamation; rather, they challenge the decision of the Commission, which affects them as parties. Consequently, the Court, based on all of the reasoning above, is setting aside the decision of the Commission.

## CONCLUSION

[110] The Readjustment Act takes other factors into account, including the community of interests, the identity of the community, and the historical pattern of an electoral district in the province, as well as its geographic aspects. All of this is crucial to ensure that the essence of the legislation is reflected in its overall application, so that its very spirit is apparent and that its interpretation gives it concrete expression in a manner that takes into consideration more than numbers. All of this to ensure that the spirit of the composition of the population is understood in regard to its future which is based on its past.

[111] For all these reasons, the Court grants the application for judicial review only, and, out of deference to the authority in question, it is for that authority, and that authority alone, to decide the means by which to give effect to the relief granted by the Court.

[107] Le défendeur soumet également que la Cour ne peut pas annuler une seule partie de la Proclamation soit celle qui concerne la circonscription d’Acadie-Bathurst. La Cour est d’accord avec cet argument. La Cour a la compétence d’annuler juste les parties qui sont invalidées, du moment qu’elle suit le principe juridique que «la partie valide que l’on cherche à maintenir puisse être complètement séparée de l’invalidé et que sa validité[ité] soit incontestable».

[108] La Cour accepte l’argument du défendeur selon lequel annuler la Proclamation ne permettrait pas de remettre en vigueur le décret précédent. S’il n’est pas approprié pour la Cour de rétablir une circonscription telle qu’elle était avant que la Commission ait été établie, il est encore moins approprié pour la Cour d’usurper le rôle de Parlement en dictant les limites de toutes les circonscriptions d’une province.

[109] Finalement, les demandeurs demandent que la Proclamation soit annulée mais ils n’attaquent pas la décision du gouverneur en conseil d’adopter la Proclamation, ils attaquent plutôt la décision de la Commission qui les intéressent comme parties. En effet, suivant tout le raisonnement précédent, la Cour annule la décision de la Commission.

## CONCLUSION

[110] La Loi sur la révision tient compte d’autres facteurs notamment, la communauté d’intérêts, la spécificité d’une circonscription électorale d’une province, l’évolution historique, ainsi que les aspects géographiques. Tout ceci est essentiel pour s’assurer que l’esprit de la loi soit reflété dans l’ensemble de son application pour que l’esprit découle de cette loi, l’interprétation se concrétise à un niveau qui prend en considération plus que des chiffres; c’est-à-dire qu’également l’âme de la composition de la population soit comprise pour son avenir basé sur son passé.

[111] Pour toutes ces raisons, la Cour accueille uniquement la demande de contrôle judiciaire et par déférence à l’autorité en question, c’est à elle de décider par quel moyen donner effet à cette conclusion de la Cour.

[112] In view of the circumstances, the Court temporarily suspends this declaration of invalidity for a period of one year, to give the authority in question an opportunity to choose the manner in which to give effect to the relief granted by the Court.<sup>49</sup>

## ORDER

The Court orders that:

1. The relief granted by the Court be put into effect within a maximum of one year;
2. Having regard to all of the particular circumstances, including the importance of the issue and the depth of the analysis of the subject as presented by both parties, no costs are awarded.

<sup>1</sup> R.S.C., 1985, c. E-3 (the Readjustment Act).

<sup>2</sup> The request in parentheses was withdrawn by the applicants, but the original text is reproduced to ensure that it be known that the relief was initially sought.

<sup>3</sup> 30 & 31 Vict., c. 3 (U.K.) (as am. by *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.), Schedule to the *Constitution Act 1982*, Item 1) [R.S.C., 1985 Appendix II, No. 5].

<sup>4</sup> Applicants' Record, Report of the Federal Electoral Boundaries Commission for New Brunswick 2003, Vol. 1, Tab 5, p. 67, at pp. 84-85.

<sup>5</sup> R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 31 (the OLA).

<sup>6</sup> Applicants' Record, Office of the Commissioner of Official Languages, Final Investigation Report concerning Complaints relating to the Readjustment of the Boundaries of the Federal Electoral District of Acadie-Bathurst by the Federal Electoral Boundaries Commission for New Brunswick, Vol. II, Tab 10, p. 350.

<sup>7</sup> *Idem*, at p. 355.

<sup>8</sup> Applicants' Record, Standing Committee on Procedure and House Affairs, Thirtieth Report, Vol. I, Tab 5, pp. 138-144, paras. 36-37.

<sup>9</sup> Applicants' Record, Federal Electoral Boundaries Commission for New Brunswick, Disposition by the Commission of Objections Filed by Members of the House of Commons, Vol. I, Tab 5, pp. 148-156.

<sup>10</sup> [1991] 2 S.C.R. 158 (*Carter*).

<sup>11</sup> Proclaimed in force April 17, 1982.

<sup>12</sup> *Carter*, *supra*, note 10 at p. 183.

<sup>13</sup> *Carter*, *supra*, note 10 at pp. 184-185.

[112] Compte tenu de la situation, la Cour suspend temporairement, pour une période maximum d'un an, cette déclaration d'invalidité pour donner l'occasion à l'autorité en question d'agir de sa façon pour donner effet à cette conclusion de la Cour<sup>49</sup>.

## ORDONNANCE

La Cour ordonne que:

1. La conclusion de la Cour soit mise en application à l'intérieur d'une période maximum d'un an;
2. Compte tenu de toutes les circonstances particulières, incluant l'importance du litige ainsi que l'approfondissement de la matière par chaque partie, aucuns dépens ne soient adjugés.

<sup>1</sup> L.R.C. (1985), ch. E-3 (la Loi sur la révision).

<sup>2</sup> La demande en parenthèse a été mise de côté par les demandeurs mais le texte original est produit pour s'assurer que le propos original soit néanmoins connu malgré qu'il a été écarté.

<sup>3</sup> 30 & 31 Vict., ch. 3 (R.-U.) (mod. par la *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.)), annexe de la *Loi constitutionnelle de 1982*, n° 1) [L.R.C. (1985) appendice II, n° 5].

<sup>4</sup> Dossier des demandeurs, Rapport de la Commission de délimitation des circonscriptions électorales fédérales pour le Nouveau-Brunswick 2003, Vol. 1, Onglet 5, p. 67 aux p. 84-85.

<sup>5</sup> L.R.C. (1985) (4<sup>e</sup> suppl.), ch. 31 (la LLO).

<sup>6</sup> Dossier des demandeurs, Commissariat aux langues officielles, Rapport final d'enquête sur des plaintes ayant trait au remaniement de la circonscription fédérale d'Acadie-Bathurst proposé par la Commission de délimitation des circonscriptions électorales fédérales pour la Province du Nouveau-Brunswick, Vol. II, Onglet 10 à la p. 350.

<sup>7</sup> *Idem*, à la p. 355.

<sup>8</sup> Dossier des demandeurs, Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre, Trentième Rapport, Vol. I, Onglet 5, p. 138 à 144, aux par. 36 à 37.

<sup>9</sup> Dossier des demandeurs, Commission de délimitation des circonscriptions électorales fédérales pour le Nouveau-Brunswick, Décisions de la commission à l'égard des oppositions des députés, Vol. I, Onglet 5 aux p. 148 à 156.

<sup>10</sup> [1991] 2 R.C.S. 158 (*Carter*).

<sup>11</sup> Entrée en vigueur le 17 avril 1982.

<sup>12</sup> *Carter*, précité, note 10 à la p. 183.

<sup>13</sup> *Carter*, précité, note 10 aux p. 184 et 185.

<sup>14</sup> *Carter, supra*, note 10 at p. 189.

<sup>15</sup> Applicants' Record, Affidavit of Carmel Raïche, Vol. I, Tab 3, p. 7, at pp. 8-10, paras. 4-10; Applicants' Record, Affidavit of Ian Oliver, Vol. I, Tab 4, p. 22, at pp. 23-24, paras. 4-6.

<sup>16</sup> Respondents' Record, Affidavit of David Johnson, Vol. 8, Tab C, p. 2374, at p. 2409, para. 222.

<sup>17</sup> *Idem*, at p. 2411, paras. 232-235.

<sup>18</sup> *Idem*, at pp. 2421-2422, para. 305.

<sup>19</sup> Respondent's Record, Affidavit of Pierre-Marcel Desjardins, Vol. 8, Tab D, p. 2449, at p. 2452, para. 21.

<sup>20</sup> *Idem*, at p. 2470, paras. 110-111.

<sup>21</sup> Respondent's Record, Affidavit of David Johnson, Vol. 8, Tab C, p. 2374, at p. 2409, para. 223.

<sup>22</sup> *Idem*, at p. 2420, para. 294.

<sup>23</sup> *Idem*, at p. 2418, para. 285.

<sup>24</sup> *Carter, supra*, note 10 at p. 188.

<sup>25</sup> Respondent's Record, Affidavit of David Johnson, Vol. 8, Tab C, at p. 2411, paras. 232-235.

<sup>26</sup> *Idem*, at p. 2410, paras. 226-227.

<sup>27</sup> Applicants' Record, Affidavit of Denis Duval, Vol. II, Tab 9, p. 201, at pp. 241-242.

<sup>28</sup> Respondent's Record, Affidavit of Pierre-Marcel Desjardins, Vol. 8, Tab D, at pp. 2457-2458, para. 56.

<sup>29</sup> Respondent's Record, Fernand Losier et al., "Electoral District of Acadie-Bathurst", presented to the Commission, Vol. 5, Tab 40, p. 1592, at p. 1593.

<sup>30</sup> Respondent's Record, Document presented by Carmel Raïche and Martin Doiron, Vol. 5, Tab 37, p. 1572, at p. 1574; Respondent's Record, Fernand Losier et al., "Electoral District of Acadie-Bathurst", presented to the Commission, Vol. 5, Tab 40, p. 1592, at p. 1594.

<sup>31</sup> Applicants' Record, Report of the Federal Electoral Boundaries Commission for New Brunswick 2003, Vol. 1, Tab 5, p. 67, at pp. 84-85.

<sup>32</sup> *Figueroa v. Canada (Attorney General)*, [2003] 1 S.C.R. 912, at para. 59.

<sup>33</sup> *The Queen v. Oakes*, [1986] 1 S.C.R. 103.

<sup>34</sup> *Figueroa, supra*, note 32.

<sup>35</sup> *Dr. Q v. College of Physicians and Surgeons of British Columbia*, [2003] 1 S.C.R. 226, at para. 34.

<sup>36</sup> Respondent's Record, transcript of the public hearing (Acadie-Bathurst) of the Commission at Caraquet, September 5, 2002, Vol. 1, Tab 3, p. 259, at pp. 401-403.

<sup>37</sup> Respondent's Record, transcript of the public hearing (Madawaska-Restigouche) of the Commission in Saint-Quentin, September 3, 2002, Vol. 1, Tab 1, p. 67, at p. 68.

<sup>38</sup> Respondent's Record, transcript of the public hearing (Acadie-Bathurst) of the Commission in Caraquet, September 5, 2002, Vol. 1, Tab 3, p. 259, at pp. 309-310.

<sup>39</sup> *Idem*, at p. 322.

<sup>14</sup> *Carter*, précité, note 10 à la p. 189.

<sup>15</sup> Dossier des demandeurs, affidavit de Carmel Raïche, vol. I, onglet 3, p. 7, aux p. 8 à 10, aux par. 4 à 10; Dossier des demandeurs, affidavit de Ian Oliver, vol. I, onglet 4, p. 22, aux p. 23 à 24, par. 4 à 6.

<sup>16</sup> Dossier du défendeur, affidavit de David Johnson, vol. 8, onglet C, p. 2374, à la p. 2409, au par. 222.

<sup>17</sup> *Idem*, à la p. 2411, aux par. 232 à 235.

<sup>18</sup> *Idem*, aux p. 2421 et 2422, par. 305.

<sup>19</sup> Dossier du défendeur, affidavit de Pierre-Marcel Desjardins, vol. 8, onglet D, p. 2449, à la p. 2452, par. 21.

<sup>20</sup> *Idem*, à la p. 2470 aux par. 110 et 111.

<sup>21</sup> Dossier du défendeur, affidavit de David Johnson, vol. 8, onglet C, p. 2374, à la p. 2409, par. 223.

<sup>22</sup> *Idem*, à la p. 2420, par. 294.

<sup>23</sup> *Idem*, à la p. 2418, par. 285.

<sup>24</sup> *Carter*, précité, note 10 à la p. 188.

<sup>25</sup> Dossier du défendeur, affidavit de David Johnson, vol. 8, onglet C, à la p. 2411, par. 232 à 235.

<sup>26</sup> *Idem*, à la p. 2410, par. 226 et 227.

<sup>27</sup> Dossier des demandeurs, affidavit de Denis Duval, vol. II, onglet 9, p. 201, aux pp. 241 et 242.

<sup>28</sup> Dossier du défendeur, affidavit de Pierre-Marcel Desjardins, vol. 8, onglet D, aux p. 2457 et 2458, par. 56.

<sup>29</sup> Dossier du défendeur, Fernand Losier et al., «Circonscription électorale d'Acadie-Bathurst», présenté à la Commission, vol. 5, onglet 40, p. 1592, à la p. 1593.

<sup>30</sup> Dossier du défendeur, document présenté par Carmel Raïche et Martin Doiron, vol. 5, onglet 37, p. 1572, à la p. 1574; Dossier du défendeur, Fernand Losier et al., «Circonscription électorale d'Acadie-Bathurst» présenté à la Commission, vol. 5, onglet 40, p. 1592, à la p. 1594.

<sup>31</sup> Dossier des demandeurs, Rapport de la Commission de délimitation des circonscriptions électorales fédérales pour le Nouveau-Brunswick 2003, vol. 1, onglet 5, p. 67, aux p. 84 et 85.

<sup>32</sup> *Figueroa c. Canada (Procureur Général)*, [2003] 1 R.C.S. 912, au par. 59.

<sup>33</sup> *La Reine c. Oakes*, [1986] 1 R.C.S. 103.

<sup>34</sup> *Figueroa*, précité, note 32.

<sup>35</sup> *Dr Q c. College of Physicians and Surgeons of British Columbia*, [2003] 1 R.C.S. 226, au par. 34.

<sup>36</sup> Dossier du défendeur, transcription de l'audience publique (Acadie-Bathurst) de la Commission à Caraquet, 5 septembre 2002, vol. 1, onglet 3, p. 259, aux p. 401 à 403.

<sup>37</sup> Dossier du défendeur, transcription de l'audience publique (Madawaska-Restigouche) de la Commission à Saint-Quentin, 3 septembre 2002, vol. 1, onglet 1, p. 67, à la p. 68.

<sup>38</sup> Dossier du défendeur, transcription de l'audience publique (Acadie-Bathurst) de la Commission à Caraquet, 5 septembre 2002, vol. 1, onglet 3, p. 259, aux p. 309 et 310.

<sup>39</sup> *Idem*, à la p. 322.

<sup>40</sup> Respondent's Record, transcript of the public hearing (Beausejour) of the Commission in Shediac, October 17, 2002, Vol. 3, Tab 9, p. 1034, at pp. 1045, 1051, 1095.

<sup>41</sup> Applicants' Record, Report of the Federal Electoral Boundaries Commission for New Brunswick 2003, Vol. 1, Tab 5, p. 67, at p. 118.

<sup>42</sup> *Idem*, at p. 119.

<sup>43</sup> In the intervenor's submission, the decision that should be applied, among other logical conclusions from that interpretation, is *Lalonde v. Ontario (Health Services Restructuring Commission)* (2001), 56 O.R. (3d) 505 (C.A.), and see the memorandum of fact and law of the intervenor Commissioner of Official Languages, at paras. 53-58.

<sup>44</sup> *Ayangma v. Canada* (2002), 221 F.T.R. 81 (F.C.T.D.), at para. 65; affirmed (2003), 303 N.R. 92 (F.C.A.); leave to appeal to the Supreme Court of Canada denied, [2003] S.C.C.A. No. 146 (QL) (*Ayangma*); *Canada (Commissioner of Official Languages) v. Canada (Department of Justice)* (2001), 35 Admin. L.R. (3d) 46 (F.C.T.D.), at paras. 90-91; *Devinat v. Canada (Immigration and Refugee Board)*, [2000] 2 F.C. 212 (C.A.) (*Devinat*); *Forum des maires de la Péninsule acadienne v. Canada (Food Inspection Agency)*, [2004] 1 F.C.R. 136 (T.D.).

<sup>45</sup> *Devinat*, *supra*, note 44 at paras. 26-28.

<sup>46</sup> *Ayangma* (C.A.), *supra*, note 44 at para. 31.

<sup>47</sup> *Devinat*, *supra*, note 44 at para. 30.

<sup>48</sup> R.S.C., 1985, c. F-7, s. 1 (as am. by S.C. 2002, c. 8, s. 14).

<sup>49</sup> See the appendix filed by the Attorney General, Représentations supplémentaires au sujet des réparations demandées (Supplementary Submissions Regarding the Relief Sought), filed on May 3, 2004, by the solicitor for the respondent (paras. 10-13 inclusive, at pp. 2-6 inclusive).

<sup>40</sup> Dossier du défendeur, transcription de l'audience publique (Beausejour) de la Commission à Shediac, 17 octobre 2002, vol. 3, onglet 9, p. 1034, aux p. 1045, 1051 et 1095.

<sup>41</sup> Dossier des demandeurs, rapport de la Commission de délimitation des circonscriptions électorales fédérales pour le Nouveau-Brunswick 2003, vol. 1, onglet 5, p. 67, à la p. 118.

<sup>42</sup> *Idem*, à la p. 119.

<sup>43</sup> Selon l'intervenante, c'est l'arrêt suivant qui devrait s'appliquer parmi d'autres éléments logiques découlant de cette interprétation, *Lalonde c. Ontario (Commission de restructuration des services de santé)*, (2001), 56 O.R. (3d) 577 (C.A.), et voir mémoires de faits et de droits de l'intervenante, commissaire aux langues officielles, aux par. 53 à 58.

<sup>44</sup> *Ayangma c. Canada* (2002), 221 F.T.R. 81 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.), au par. 65; confirmé par (2003), 303 N.R. 92 (C.A.F.), permission d'appeler à la Cour suprême du Canada refusée, [2003] S.C.C.A. n° 146 (QL) (*Ayangma*); *Canada (Commissaire aux langues officielles) c. Canada (Ministère de la Justice)* (2001), 35 Admin. L.R. (3d) 46 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.), aux par. 90 et 91; *Devinat c. Canada (Commission de l'immigration et du statut de réfugié)*, [2000] 2 C.F. 212 (C.A.) (*Devinat*); *Forum des maires de la Péninsule acadienne c. Canada (Agence d'inspection des aliments)*, [2004] 1 F.C.R. 136 (T.D.).

<sup>45</sup> *Devinat*, précité, note 44 aux par. 26 à 28.

<sup>46</sup> *Ayangma* (C.A.), précité, note 44 au par. 31.

<sup>47</sup> *Devinat*, précité, note 44 au par. 30.

<sup>48</sup> L.R.C. (1985), ch. F-7, art. 1 (mod. par L.C. 2002, ch. 8, art. 14)

<sup>49</sup> Voir l'annexe du procureur général, représentations supplémentaires au sujet des réparations demandées déposée le 3 mai 2004 par le procureur du défendeur (para. 10 à 13 inclusivement, aux p. 2 à 6 inclusivement).