

A-642-04
2005 FCA 383

A-642-04
2005 CAF 383

The Honourable Sinclair Stevens (*Appellant*)

L'honorable Sinclair Stevens (*appelant*)

v.

c.

The Conservative Party of Canada (*Respondent*)

Le Parti conservateur du Canada (*intimé*)

and

et

The Chief Electoral Officer (*Intervener*)

Le directeur général des élections (*intervenant*)

INDEXED AS: STEVENS v. CONSERVATIVE PARTY OF CANADA
(*F.C.A.*)

RÉPERTORIÉ: STEVENS c. PARTI CONSERVATEUR DU CANADA
(*C.A.F.*)

Federal Court of Appeal, Décary, Linden and
Létourneau JJ.A.—Ottawa, October 12 and November
17, 2005.

Cour d'appel fédérale, juges Décary, Linden et
Létourneau, J.C.A.—Ottawa, 12 octobre et 17 novembre
2005.

Elections — Appeal from dismissal of application for judicial review of Chief Electoral Officer's decision to allow application for merger of political parties in accordance with Canada Elections Act, s. 400 — Application allowed same day submitted — S. 400(1) prohibiting merger application during 30-day period beginning 30 days before issue of writ for election — Chief Electoral Officer not required to verify content, accuracy of documents submitted with merger application, to grant party members opposing merger application right to speak — But Chief Electoral Officer committing error of law in not waiting 30 days before allowing application contrary to Act, s. 400(1) — Federal Court exercising discretion inherent to power for judicial review, refusing to grant relief sought — Appeal dismissed.

Élections — Appel du rejet de la demande de contrôle judiciaire de la décision par laquelle le directeur général des élections a accueilli la demande de fusion de partis politiques, conformément à l'art. 400 de la Loi électorale du Canada — La demande a été accueillie le jour même où elle a été présentée — L'art. 400(1) interdit les demandes de fusion pendant une période de 30 jours commençant 30 jours avant la délivrance du bref électoral — Le directeur n'est pas tenu de vérifier la teneur et l'exactitude des documents joints à la demande de fusion, ni d'accorder un droit de parole aux membres du parti qui s'opposent à la demande de fusion — Cependant, le directeur a commis une erreur de droit lorsqu'il n'a pas attendu 30 jours avant d'accueillir la demande, et contrevenu à l'art. 400(1) — La Cour fédérale a exercé le pouvoir discrétionnaire qui est inhérent au pouvoir de contrôle judiciaire et refusé d'accorder les mesures réparatrices demandées — Appel rejeté.

Construction of Statutes — Canada Elections Act, ss. 400 - 403 — Chief Electoral Officer not required to consult members of party other than those set out in Act before allowing application to merge political parties — S. 401(2) requiring Chief Electoral Officer to notify officers of merging parties whether registry "is to be" amended — French text of s. 401(2) clear decision already made, English text ambiguous — Where ambiguity in one version, two versions must be reconciled by looking for meaning common to both — Implicit inclusion of "or not" in "whether" expression reconciling differences — Common meaning version plain, not ambiguous — Act, s. 400(1) defining period of time during which no merger application can be filed as "the period beginning 30 days before the issue of a writ for an election and ending on polling day" — Only interpretation possible requiring Chief

Interprétation des lois — Art. 400 à 403 de la Loi électorale du Canada — Le directeur général des élections n'est pas tenu de consulter des membres du parti autres que ceux qui sont précisés par la Loi avant d'accueillir la demande de fusion de partis politiques — Aux termes de la version anglaise de l'art. 401(2), « the Chief Electoral Officer shall notify the officers of the merging parties [. . .] whether the registry of parties is to be amended » — La version française de l'art. 401(2) est claire : la décision du directeur sur la demande de fusion est déjà prise, alors que la version anglaise est ambiguë — Lorsqu'une version est ambiguë, il faut concilier les deux versions en cherchant le sens qui leur est commun — On peut les concilier si l'on considère que, en ce qui concerne la version anglaise, l'expression « whether [. . .] » comprend implicitement l'expression « or not » — Leur sens commun est

Electoral Officer to let 30 days expire once merger application received before accepting it.

Administrative Law — Judicial Review — Federal Court refusing to grant relief sought despite fact Chief Electoral Officer, by not waiting 30 days before allowing application to merge political parties, violated Canada Elections Act, s. 400 — In doing so, Court judiciously exercising discretion inherent to power for judicial review — Not uncommon for court, in its discretion, to refuse to quash decision made unlawfully.

Practice — Costs — Federal Court awarding costs against respondent despite successful challenge to judicial review application — F.C.A. not intervening in cost award except where judge clearly misdirected in law, considered non-relevant elements, did not justify decision clearly contrary to practice generally followed — No reason to intervene herein — Appellant clarifying public interest legislative provision — Costs in appeal not granted against Chief Electoral Officer regardless of outcome of appeal — Not customary to impose costs on federal board, commission, tribunal whose decision being challenged — Respondent granted costs against appellant in unsuccessful appeal.

This was an appeal and a cross-appeal from a Federal Court decision dismissing the application for judicial review brought by the appellant against the Chief Electoral Officer's decision dated December 7, 2003. On October 15, 2003, the leader of the Progressive Conservative Party (PC Party), Peter MacKay and the leader of the Canadian Reform Conservative Alliance (Alliance), Stephen Harper, signed an agreement-in-principle to create the "Conservative Party of Canada." On December 7, 2003, a Sunday, Mr. MacKay and Mr. Harper submitted an application to merge their parties to the Chief Electoral Officer, in accordance with section 400 of the *Canada Elections Act*. That same day, the Chief Electoral Officer allowed the application and amended the political party registry accordingly, replacing the names of the merging parties, the PC Party and the Alliance, with that of the Conservative Party of Canada. On December 8, 2003, the Chief Electoral Officer, in accordance with subsection 401(2) of the Act, notified, in writing, all the leaders of the merging parties of the amendment to the registry. Three weeks later, the appellant sought judicial review of the Chief Electoral

clair et ne comporte pas d'ambiguïté — L'art. 400(1) de la Loi définit la période pendant laquelle aucune demande de fusion ne peut être présentée, soit celle « commençant trente jours avant la délivrance du bref pour une élection et se terminant le jour du scrutin » — Une seule interprétation du texte est possible : lorsque la demande de fusion est reçue, le directeur doit laisser s'écouler 30 jours avant de l'accueillir.

Droit administratif — Contrôle judiciaire — La Cour fédérale a refusé d'accorder les mesures réparatrices demandées en dépit du fait que le directeur général des élections, en n'attendant pas 30 jours avant de rendre sa décision, avait violé l'art. 400 de la Loi électorale du Canada — La Cour fédérale a ainsi exercé judicieusement le pouvoir discrétionnaire qui est inhérent au pouvoir de contrôle judiciaire — Il n'est pas rare que, en vertu de son pouvoir discrétionnaire, un tribunal judiciaire refuse d'annuler une décision prise illégalement.

Pratique — Frais et dépens — La Cour fédérale a condamné l'intimé aux dépens même si la demande de contrôle judiciaire de l'appellant a été rejetée — La C.A.F. ne remet pas en question l'adjudication des dépens, sauf lorsque la décision du juge de première instance est clairement erronée ou lorsqu'il a tenu compte de considérations qui ne sont pas pertinentes ou s'il n'a pas motivé une décision qui, à sa face même, est contraire à la pratique généralement suivie — Rien ne justifiait l'intervention de la C.A.F. — L'appellant a fait clarifier une disposition légale d'intérêt public — Le directeur général des élections n'aurait pas été condamné aux dépens, quelle que fût l'issue de l'appel — Il n'est pas coutume d'imposer des dépens à l'office fédéral dont la décision est attaquée — L'intimé a eu droit aux dépens contre l'appellant dont l'appel a été infructueux.

Il s'agissait d'un appel et d'un appel incident de la décision de la Cour fédérale rejetant la demande de contrôle judiciaire présentée par l'appellant à l'encontre de la décision du directeur général des élections en date du 7 décembre 2003. Le 15 octobre 2003, le chef du parti progressiste-conservateur (le parti PC), M. Peter MacKay et le chef de l'Alliance réformiste conservatrice canadienne (l'Alliance), M. Stephen Harper ont signé une entente de principe en vue de créer le « Parti conservateur du Canada ». Le 7 décembre 2003, un dimanche, MM. MacKay et Harper ont présenté au directeur général des élections une demande de fusion de leurs partis en vertu de l'article 400 de la *Loi électorale du Canada*. Le même jour, le directeur a accueilli la demande et a modifié en conséquence le registre des partis politiques, remplaçant les noms des partis fusionnant, le parti PC et l'Alliance, par celui de Parti conservateur du Canada. Le 8 décembre 2003, le directeur, conformément au paragraphe 401(2), a notifié par écrit à tous les dirigeants des partis fusionnant la modification du registre. Trois semaines plus tard, l'appellant a sollicité le contrôle judiciaire de la décision du directeur en date du 7

Officer's December 7, 2003 decision. Heneghan J. of the Federal Court ruled that the Chief Electoral Officer could not, under subsection 400(1) of the Act, allow a merger application before the 30 days following the filing of the application had expired. However, she did exercise her discretion and dismissed the application for judicial review because the non-respect of the 30-day delay had no consequences. Three main issues were raised on appeal: (1) whether the Chief Electoral Officer was required to verify the content and accuracy of the documents submitted to him; (2) whether he was required to grant party members who opposed the merger application the right to express their view; and (3) whether he had a legal obligation to wait 30 days before allowing such an application.

Held, the appeal and the cross-appeal should be dismissed.

(1) The duty of the Chief Electoral Officer under the *Canada Elections Act* is essentially the mechanical application of the very detailed and meticulously drafted legislative provisions that leave almost nothing to chance and that, in reality, confer very little flexibility and discretion on him. This duty is non-partisan and its holder is held to the most absolute political neutrality. The Act implies that the information provided to the Chief Electoral Officer is true and accurate. The obligation is on those who provide information to him to ensure they are not "false or misleading." As a general rule, the Chief Electoral Officer may, and must, accept information provided to him assuming that it is being provided by an authorized person and that it is accurate. It is therefore not surprising that the Act does not confer on him a specific power to investigate. His role, when he is to make a decision on an application submitted to him, is limited to ensuring that, on the face of the documents submitted by persons duly authorized, the conditions required by the Act are met. The merger application, as set out in section 400 of the Act, is accompanied by an attestation of each of the party leaders and by "a resolution from each of the merging parties approving the proposed merger." The leader of the PC Party considered the resolution attached to his application to be a "resolution for merger." The Chief Electoral Officer could easily be satisfied, upon reading the document, that it was what the leader said it was, namely a resolution approving the merger.

(2) In general, the Act does not impose an obligation on the Chief Electoral Officer, before making a decision, to consult the members of a party other than those set out therein. It ensures that the decisions are made, in general, solely on the faith of the information received from those persons authorized, or asked, to transmit the information to him, without anyone being granted the right to speak. The appellant

décembre 2003. La juge Heneghan de la Cour fédérale a statué que le directeur ne pouvait pas, aux termes du paragraphe 400(1) de la Loi, accueillir une demande de fusion avant que 30 jours ne se soient écoulés depuis le dépôt de la demande. Cependant, en vertu de son pouvoir discrétionnaire, elle a rejeté la demande de contrôle judiciaire parce que le manquement au délai de 30 jours n'avait pas porté à conséquence. Trois questions principales ont été soulevées en appel : 1) le directeur avait-il l'obligation de vérifier la teneur et l'exactitude des documents qui lui ont été soumis? 2) Avait-il l'obligation de donner droit de parole aux militants qui s'opposaient à la demande de fusion? 3) Était-il juridiquement tenu d'attendre 30 jours avant d'accéder à une demande de ce genre?

Arrêt : l'appel et l'appel incident doivent être rejetés.

1) Aux termes de la *Loi électorale du Canada*, le rôle du directeur général des élections consiste essentiellement à appliquer de manière mécanique des dispositions légales détaillées et minutieuses qui ne laissent à peu près rien au hasard et qui ne lui confèrent en réalité qu'une marge de manœuvre très étroite et un pouvoir discrétionnaire très faible. Ce rôle est non partisan et son titulaire est astreint à la neutralité politique la plus absolue. La Loi suppose que les renseignements qui sont fournis au directeur sont vrais et exacts. Ce sont les personnes qui lui fournissent des renseignements qui sont tenues de veiller à ce qu'ils ne soient pas « faux ou trompeurs ». En règle générale, le directeur peut, et doit, accepter les renseignements qui lui sont fournis en tenant pour acquis qu'ils sont fournis par une personne autorisée et qu'ils sont exacts. Il n'est donc pas étonnant que la Loi ne confère au directeur aucun pouvoir spécifique d'enquête. Son rôle, lorsqu'il est appelé à rendre une décision sur une demande qui lui est présentée, se limite, règle générale, à veiller, à la lecture des documents qui lui sont remis par les personnes autorisées, que les conditions imposées par la Loi soient remplies. Comme le prévoit l'article 400 de la Loi, la demande de fusion est assortie d'une attestation de chacun des chefs de parti et « d'une résolution de chaque parti fusionnant autorisant la fusion ». Le chef du parti PC a qualifié de « résolution autorisant la fusion » celle qu'il a jointe à sa demande. Le directeur a pu facilement conclure, à la lecture du document, que celui-ci était bien une résolution autorisant la fusion, comme le disait le chef du parti.

2) En général, la Loi n'impose au directeur, avant de prendre sa décision, aucune obligation de consulter les membres du parti autres que ceux qui sont précisés par la Loi. Selon ses termes, en règle générale, il ne prend ses décisions que sur la foi des seuls renseignements qu'il a reçus des seules personnes autorisées à les lui transmettre, ou des personnes à qui il a été demandé de le faire, sans que quiconque d'autre

claimed that subsection 401(2), which requires the Chief Electoral Officer to notify the officers of the merging parties whether the registry is to be amended implicitly created a consultation obligation. The French text of subsection 401(2) is clear that the Chief Electoral Officer's decision on the merger application has already been made. By contrast, the English text is ambiguous in that it seems to assume that the decision is not yet made. The two versions must be reconciled by looking for the meaning that is common to both, which is the version that is plain and not ambiguous. The two versions can be reconciled by acknowledging that the English text implicitly includes the words "or not" in the expression "whether," in which case the text could be read as "whether the registry . . . is to be amended or not." The notice required in subsection 401(2) is not of the decision itself, but rather of its registration, which again presupposes that the decision has been made. The Chief Electoral Officer decides whether to authorize the merger, and once the decision is made, he transmits it to the leaders of the party. It would be strange if Parliament's words, "is to be amended," were intended to grant objectors the right to be consulted after the decision had been validly made without consultations.

(3) The Chief Electoral Officer made an error of law in accepting the merger application on the same day it was filed. Subsection 400(1) of the Act defines a period of time during which no merger application can be filed, namely "the period beginning 30 days before the issue of a writ for an election and ending on polling day." This method for establishing a prohibition period is troublesome, as the starting point comes 30 days prior to an event (issue of a writ) for which the time it will occur is unknown at the time the application is filed. A merger application that would have been filed 30 days prior to the issue of the writ would become inadmissible *ex post facto*. The only way the Chief Electoral Officer can ensure that he does not accept a merger application during the 30 days prior to the issue of a writ is to not accept any applications until the 30 days have expired. By imposing such a prohibition period, Parliament may have been seeking to ensure that electors, on the verge of an election campaign, are not thrown off balance by the sudden disappearance of two parties with which they were familiar and the sudden arrival of a new party. This interpretation is in keeping with the terms of the Act and minimizes the risks of political instability in pre-election periods. The only interpretation that would give a concrete meaning to the texts in question requires the Chief Electoral Officer to let 30 days expire once the merger application is received before accepting it.

The Federal Court refused to grant the relief sought despite the fact that the Chief Electoral Officer, by not waiting 30

puisse réclamer un droit de parole. L'appelant a soutenu que, aux termes de la version anglaise du paragraphe 401(2) (« *the Chief Electoral Officer shall notify the officers of the merging parties [. . .] whether the registry of parties is to be amended* »), la Loi impose implicitement au directeur une obligation de consultation. La version française du paragraphe 401(2) est claire : la décision du directeur sur la demande de fusion est déjà prise. Par contre, la version anglaise est ambiguë parce qu'elle suppose que la décision n'a pas encore été prise. Il fallait tenter de concilier les deux versions, c'est-à-dire chercher le sens qui est commun aux deux versions, la version qui est claire. Les deux versions sont conciliables si l'on admet que la version anglaise contient implicitement dans l'expression « *whether* ». l'expression « *or not* », auquel cas le texte pourrait se lire comme suit « *whether the registry [. . .] is to be amended or not* ». L'avis exigé au paragraphe 401(2) ne vise pas la décision elle-même, mais plutôt son enregistrement, ce qui, encore une fois, suppose que la décision a été prise. Le directeur décide d'autoriser ou non la fusion, et dès lors que sa décision est prise, il la transmet aux dirigeants du parti. Il serait curieux que le législateur voulu, par les mots « *is to be amended* », conférer aux objecteurs le droit d'être consultés après que la décision a été valablement prise sans consultation.

3) Le directeur a commis une erreur de droit lorsqu'il a accepté la demande de fusion le jour même où elle a été déposée. Le paragraphe 400(1) de la Loi définit la période pendant laquelle aucune demande de fusion ne peut être présentée, soit celle « commençant trente jours avant la délivrance du bref pour une élection et se terminant le jour du scrutin ». Cette façon d'établir une période d'interdiction est problématique, dans la mesure où son point de départ précède de 30 jours un événement (la délivrance du bref) dont on ignore au moment où la demande est présentée si et quand il surviendra. La demande de fusion qui aurait été déposée 30 jours avant la délivrance du bref deviendrait *ex post facto* irrecevable. Or, la seule façon pour le directeur de s'assurer, lorsqu'il accueille une demande de fusion, qu'elle n'a pas été présentée dans les 30 jours précédant la délivrance du bref, est de ne l'accueillir qu'une fois ce délai de 30 jours expiré. En imposant une telle période d'interdiction, le législateur a peut-être voulu s'assurer que les électeurs, au seuil d'une campagne électorale, ne soient pas déstabilisés par la disparition soudaine de deux partis qu'ils connaissaient et par l'arrivée subite d'un nouveau parti. Cette interprétation est fidèle au texte de la Loi et minimise les risques d'une instabilité politique en période préélectorale. La seule interprétation qui donne un sens concret aux textes en cause est la suivante : lorsque la demande de fusion est reçue, le directeur doit laisser s'écouler 30 jours avant de l'accueillir.

La Cour fédérale a refusé d'accorder les mesures réparatrices demandées en dépit du fait que le directeur, en

days before making his decision, violated the *Canada Elections Act* because the action had no material effect. In doing so, the Court judiciously exercised the discretion inherent to the power for judicial review. The existence of this discretion is based on the text of subsection 18.1(3) of the *Federal Courts Act* under which the “Federal Court may” quash the decision of a federal board, commission or tribunal, and on the principles associated with traditional prerogative writs. It is not uncommon that a court, in its discretion, refuses to quash a decision made unlawfully. Although the absence of prejudice is the reason most often cited, the extent of the consequences could be another valid reason.

The respondent claimed that the Federal Court Judge erred by imposing costs against it, since it was successful in its challenge of the appellant’s application for judicial review. To justify this somewhat unusual order, the Judge stated that the appellant had “raised a valid question.” Under subsection 400(1) of the *Federal Courts Rules*, the Court “shall have full discretionary power over . . . costs and the determination of by whom they are to be paid.” The Federal Court of Appeal will not intervene in a cost award except in rare instances, where the judge is clearly misdirected in law, considered non-relevant elements or did not justify a decision that is clearly contrary to the practice generally followed. There was no reason to intervene. The appellant clarified, in the sense he proposed, a public interest legislative provision and his application was well founded. The cross-appeal was dismissed and the Judge’s order regarding costs confirmed. The costs herein would not have been granted against the Chief Electoral Officer regardless of the outcome of the appeal. It is not customary to impose costs on the federal board, commission or tribunal whose decision is being challenged, unless the order allowing the intervention so specifies or in exceptional circumstances, which was not the case here. However, the respondent was awarded costs against the appellant in this unsuccessful appeal.

n’attendant pas 30 jours avant de rendre sa décision, avait violé la *Loi électorale du Canada* parce que cela n’avait eu aucune incidence concrète. La Cour fédérale a ainsi exercé judicieusement le pouvoir discrétionnaire qui est inhérent au pouvoir de contrôle judiciaire. Ce pouvoir discrétionnaire a pour source le paragraphe 18.1(3) de la *Loi sur les Cours fédérales*, selon lequel « la Cour fédérale peut » annuler la décision d’un office fédéral, et les principes rattachés aux brefs de prérogative traditionnels. Il n’est pas rare que, en vertu de son pouvoir discrétionnaire, un tribunal judiciaire refuse d’annuler une décision pourtant prise illégalement. Bien que l’absence de préjudice soit le motif le plus souvent invoqué, l’énormité des conséquences peut constituer un motif aussi valable.

L’intimé a soutenu que la Cour fédérale a commis une erreur de droit lorsqu’elle l’a condamnée aux dépens puisque la demande de contrôle judiciaire de l’appelant avait été rejetée. Pour justifier cette ordonnance quelque peu inusitée, la juge a précisé que l’appelant avait « soulevé une question valable ». Aux termes du paragraphe 400(1) des *Règles des Cours fédérales*, la Cour a « le pouvoir discrétionnaire [. . .] de désigner les personnes qui doivent payer les dépens ». La Cour d’appel fédérale ne remet en question l’adjudication des dépens qu’en de rares occasions, lorsque la décision du juge de première instance est clairement erronée ou lorsqu’il a tenu compte de considérations qui ne sont pas pertinentes ou s’il n’a pas motivé une décision qui, à sa face même, est clairement contraire à la pratique généralement suivie. Rien ne justifiait son intervention. L’appelant a fait clarifier, dans le sens qu’il proposait, une disposition légale d’intérêt public et sa demande était donc bien fondée. L’appel incident a été rejeté et l’ordonnance de la juge relative aux dépens confirmée. En l’espèce, le directeur général des élections n’aurait pas été condamné aux dépens, quelle que fût l’issue de l’appel. Il n’est pas coutume d’imposer des dépens à l’office fédéral dont la décision est attaquée; il faut que l’ordonnance accueillant la demande d’intervention aille dans ce sens ou qu’il y ait des circonstances exceptionnelles, ce qui n’était pas le cas en l’espèce. Cependant, l’intimé a eu droit aux dépens contre l’appelant dont l’appel a été infructueux.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

Canada Elections Act, S.C. 2000, c. 9, ss. 4, 13, 16, 42, 45, 48, 51, 53, 54, 57 (as am. by S.C. 2001, c. 21, s. 5), 95, 103, 194 (as am. by S.C. 2000, c. 12, s. 40), 221, 233, 251 (as am. *idem*), 366(2) (as am. by S.C. 2004, c. 24, s. 3), (3) (as enacted *idem*), 368(c) (as am. *idem*, s. 4), 370 (as am. *idem*, s. 5), 382 (as am. by S.C. 2003, c. 19, s. 12; 2004, c. 24, s. 14), 383, 384 (as am. *idem*, s. 15), 384.1 (as enacted *idem*, s. 16), 389 (as am. by S.C.

LOIS ET RÈGLEMENTS CITÉS

Loi électorale du Canada, L.C. 2000, ch. 9, art. 4, 13, 16, 42, 45, 48, 51, 53, 54, 57 (mod. par L.C. 2001, ch. 21, art. 5), 95, 103, 194 (mod. par L.C. 2000, ch. 12, art. 40), 221, 233, 251 (mod., *idem*), 366(2) (mod. par L.C. 2004, ch. 24, art. 3), (3) (édicte, *idem*), 368(c) (mod., *idem*, art. 4), 370 (mod., *idem*, art. 5), 382 (mod. par L.C. 2003, ch. 19, art. 12; 2004, ch. 24, art. 14), 383, 384 (mod., *idem*, art. 15), 384.1 (édicte, *idem*, art. 16),

2003, c. 19, s. 17), 400, 401, 402 (as am. by S.C. 2003, c. 19, s. 22), 403 (as am. by S.C. 2001, c. 21, s. 21), 403.21 (as enacted by S.C. 2003, c. 19, s. 23), 403.35 (as enacted *idem*), 403.38 (as enacted *idem*), 424 (as am. *idem*, s. 34), 427, 431, 435.38 (as enacted *idem*, s. 40), 452 (as am. *idem*, s. 45), 478.02 (as enacted *idem*, s. 57), 478.23 (as enacted *idem*).

Federal Courts Act, R.S.C., 1985, c. F-7, ss. 1 (as am. by S.C. 2002, c. 8, s. 14), 18 (as am. by S.C. 1990, c. 8, s. 4; 2002, c. 8, s. 26), 18.1(3) (as enacted by S.C. 1990, c. 8, s. 5; 2002, c. 8, s. 27).

Federal Courts Rules, SOR/98-106, ss. 1 (as am. by SOR/2004-283, s. 2), 400(1) (as am. by SOR/2002-417, s. 25(F)), (3).

Interpretation Act, R.S.C., 1985, c. I-21.

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

Ahenakew et al. v. MacKay et al. (2003), 68 O.R. (3d) 277; 235 D.L.R. (4th) 371 (S.C.J.); affd (2004), 71 O.R. (3d) 130; 241 D.L.R. (4th) 314; 187 O.A.C. 162 (C.A.); *Schaaf v. Minister of Employment and Immigration*, [1984] 2 F.C. 334; (1984), 52 N.R. 54; [1984] 3 W.W.R. 1 (C.A.); *Scherer v. Counting Instruments Ltd.*, [1986] 2 All E.R. 529 (C.A.).

REFERRED TO:

Cavilla v. Canada (Chief Electoral Officer) (1994), 76 F.T.R. 77 (F.C.T.D.); *National Party of Canada v. Stephenson* (1996), 124 F.T.R. 108 (F.C.T.D.); affd (1998), 230 N.R. 342 (F.C.A.); *Isnana v. Canada (Minister of Indian Affairs and Northern Development)*, [1999] F.C.J. No. 513 (T.D.) (QL); *Hamel v. Union Populaire*, [1980] 2 F.C. 599; (1980), 118 D.L.R. (3d) 484; 36 N.R. 254 (C.A.); *R. v. Daoust*, [2004] 1 S.C.R. 217; (2004), 235 D.L.R. (4th) 216; 180 C.C.C. (3d) 449; 18 C.R. (6th) 57; 316 N.R. 203; 2004 SCC 6; *Medovarski v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*; *Esteban v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2005] 2 S.C.R. 539; (2005), 339 N.R. 1; 2005 SCC 51; *Figuroa 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; 2003 SCC 37; *Mobil Oil Canada Ltd. v. Canada-Newfoundland Offshore Petroleum Board*, [1994] 1 S.C.R. 202; (1994), 115 Nfld. & P.E.I.R. 334; 111 D.L.R. (4th) 1; 360 A.P.R. 334; 21 Admin. L.R. (2d) 248; 163 N.R. 27; *Canadian Cable Television Assn v. American College Sports Collective of Canada, Inc.*, [1991] 3 F.C. 626; (1991), 81 D.L.R. (4th) 376; 4 Admin. L.R. (2d) 61; 36 C.P.R. (3d) 455; 129 N.R. 296; 4 T.C.T. 6177 (C.A.); *Angus v. Canada*, [1990] 3 F.C. 410; (1990), 72 D.L.R. (4th) 672;

389 (mod. par L.C. 2003, ch. 19, art. 17), 400, 401, 402 (mod. par L.C. 2003, ch. 19, art. 22), 403 (mod. par L.C. 2001, ch. 21, art. 21), 403.21 (édicte par L.C. 2003, ch. 19, art. 23), 403.35 (édicte, *idem*), 403.38 (édicte, *idem*), 424 (mod., *idem*, art. 34), 427, 431, 435.38 (édicte, *idem*, art. 40), 452 (mod., *idem*, art. 45), 478.02 (édicte, *idem*, art. 57), 478.23 (édicte, *idem*).

Loi d'interprétation, L.R.C. (1985), ch. I-21.

Loi sur les Cours fédérales, L.R.C. (1985), ch. F-7, art. 1 (mod. par L.C. 2002, ch. 8, art. 14), 18 (mod. par L.C. 1990, ch. 8, art. 4; 2002, ch. 8, art. 26), 18.1(3) (édicte par L.C. 1990, ch. 8, art. 5; 2002, ch. 8, art. 27).

Règles des Cours fédérales, DORS/98-106, art. 1 (mod. par DORS/2004-283, art. 2), 400(1) (mod. par DORS/2002-417, art. 25(F)), (3).

JURISPRUDENCE CITÉE

DÉCISIONS APPLIQUÉES :

Ahenakew et al. v. MacKay et al. (2003), 68 O.R. (3d) 277; 235 D.L.R. (4th) 371 (C.S.J.); conf. par (2004), 71 O.R. (3d) 130; 241 D.L.R. (4th) 314; 187 O.A.C. 162 (C.A.); *Schaaf c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, [1984] 2 C.F. 334 (C.A.); *Scherer v. Counting Instruments Ltd.*, [1986] 2 All E.R. 529 (C.A.).

DÉCISIONS CITÉES :

Cavilla c. Canada (Directeur général des élections), [1994] A.C.F. n° 363 (1^{re} inst.) (QL); *Parti National du Canada c. Stephenson* [1996] A.C.F. n° 1591 (1^{re} inst.) (QL); conf. par [1998] A.C.F. n° 300 (C.A.) (QL); *Isnana c. Canada (Ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien)*, [1999] A.C.F. n° 513 (1^{re} inst.) (QL); *Hamel c. Union Populaire*, [1980] 2 C.F. 599 (C.A.); *R. c. Daoust*, [2004] 1 R.C.S. 217; 2004 CSC 6; *Medovarski c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*; *Esteban c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)* [2005] 2 R.C.S. 539; 2005 CSC 51; *Figuroa c. Canada (Procureur général)*, [2003] 1 R.C.S. 912; 2003 CSC 37; *Mobil Oil Canada Ltd. c. Office Canada — Terre-Neuve des hydrocarbures extracôtiers*, [1994] 1 R.C.S. 202; *Assoc. canadienne de télévision par câble c. American College Sports Collective of Canada, Inc.*, [1991] 3 C.F. 626 (C.A.); *Angus c. Canada*, [1990] 3 C.F. 410 (C.A.); *Nooshinravan c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2001 CFPI 598; *Devinat c. Canada (Commission de l'immigration et du statut de réfugié)*, [2000] 2 C.F. 212 (C.A.).

5 C.E.L.R. (N.S.) 157; 111 N.R. 321 (C.A.); *Nooshinravan v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2001 FCT 598; *Devinat v. Canada (Immigration and Refugee Board)*, [2000] 2 F.C. 212; (1999), 181 D.L.R. (4th) 441; 3 Imm. L.R. (3d) 1; 250 N.R. 326 (C.A.).

APPEAL and CROSS-APPEAL from a Federal Court decision ((2004), 23 Admin. L.R. (4th) 86; 264 F.T.R. 64; 2004 FC 1628) dismissing the application for judicial review of the Chief Electoral Officer's decision allowing the merger of two political parties because the non-respect of the 30-day delay provided in subsection 400(1) of the *Canada Elections Act* had no material effect. Appeal and cross-appeal dismissed.

APPEARANCES:

Peter M. Rosenthal and *Selwyn A. Pieters* for appellant.
Arthur L. Hamilton and *Laurie Livingstone* for respondent.
Ronald D. Lunau and *Catherine Beaudoin* for intervener.

SOLICITORS OF RECORD:

Roach, Schwartz & Associates, Toronto, for appellant.
Cassels Brock & Blackwell LLP, Toronto, for respondent.
Gowling Lafleur Henderson LLP, Ottawa, for intervener.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

[1] DÉCARY J.A.: Was the merger of the Progressive Conservative Party (the PC Party) and the Canadian Reform Conservative Alliance (the Alliance) into a party called the Conservative Party of Canada (the CP of Canada) duly authorized by the Chief Electoral Officer on December 7, 2003? This is the ultimate question the Court is called upon to answer.

[2] To do so, the Court must determine whether the Chief Electoral Officer was required to verify the

APPEL et APPEL INCIDENT d'une décision de la Cour fédérale (2004 CF 1628) par laquelle elle a rejeté la demande de contrôle judiciaire visant la décision du directeur général des élections accueillant la demande de fusion de deux parties politiques au motif que le manquement au délai de 30 jours prévu par le paragraphe 400(1) de la *Loi électorale du Canada* n'avait eu aucune incidence concrète. Appel et appel incidents rejetés.

ONT COMPARU :

Peter M. Rosenthal et *Selwyn A. Pieters* pour l'appelant.
Arthur L. Hamilton et *Laurie Livingstone* pour l'intimé.
Ronald D. Lunau et *Catherine Beaudoin* pour l'intervenant.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

Roach, Schwartz & Associates, Toronto, pour l'appelant.
Cassels Brock & Blackwell LLP, Toronto, pour l'intimé.
Gowling Lafleur Henderson s.r.l., Ottawa, pour l'intervenant.

Voici les motifs du jugement rendus en français par

[1] LE JUGE DÉCARY, J.C.A. : La fusion du Parti progressiste conservateur (le parti PC) et de l'Alliance réformiste conservatrice canadienne (l'Alliance) en un parti appelé le Parti conservateur du Canada (le PC du Canada) a-t-elle été valablement autorisée par le directeur général des élections, le 7 décembre 2003? Telle est la question ultime que la Cour est ici appelée à trancher.

[2] Pour y arriver, la Cour devra déterminer si le directeur a l'obligation de vérifier la teneur et

content and accuracy of the documents submitted to him, whether he was required to grant party members who opposed the merger application the right to express their view, and whether he had a legal obligation to wait 30 days before allowing such an application. Should the Court find that there was a violation of the requirements in form or substance, would the Court have the discretion, in the context of an application for judicial review, to refuse to grant the relief sought? Moreover, and this is the subject of the cross-appeal, does the Court have the discretion to grant costs to the applicant whose application is refused, on the grounds that a valid question was raised?

[3] This is the first time this Court will be asked to interpret sections 400-403 [ss. 402 (as am. by S.C. 2003, c. 19, s. 22), 403 (as am. by S.C. 2001, c. 21, s. 21)] of the *Canada Elections Act*, S.C. 2000, c. 9, which came into force on September 1, 2000 (*C. Gaz.* Part I, Extra Vol. 134, No. 6).

FACTS

[4] The relevant facts were sufficiently described in the reasons for judgment by Madam Justice Heneghan of the Federal Court ((2004, 23 Admin. I.R. (4th) 86) and I will simply restate the most important ones.

[5] The appellant, the Honourable Sinclair Stevens, is a veteran member of the PC Party. He was a member of Cabinet for the Clark and Mulroney governments between 1979 and 1986.

[6] On October 15, 2003, the leader of the PC Party, Peter MacKay, and the leader of the Alliance, Stephen Harper, signed an agreement-in-principle (the Agreement-in-principle) to create “a national force that reaches out to all Canadians” that will include the rights and obligations of each of the two parties. This new political force would be called the “Conservative Party of Canada.” The Agreement-in-principle set out that the Alliance and the PC Party would treat each other as equal partners.

[7] The Agreement was submitted for review to the members of both parties. Alliance members approved the Agreement-in-principle on December 4, 2003, and

l’exactitude des documents qui lui sont soumis, s’il a l’obligation de donner droit de parole à des militants qui s’opposent à la demande de fusion et s’il a l’obligation légale d’attendre 30 jours avant d’accéder à semblable demande. Dans l’hypothèse où la Cour conclurait qu’il y a eu manquement aux exigences de fond ou de forme, la Cour a-t-elle discrétion, dans le cadre d’une demande de contrôle judiciaire, pour refuser néanmoins d’accorder les réparations demandées? Par ailleurs, et c’est là l’objet de l’appel incident, la Cour a-t-elle discrétion pour accorder les dépens au demandeur dont la demande est refusée, pour le motif qu’il avait soulevé une question valable?

[3] C’est la première fois que cette Cour est appelée à interpréter les articles 400 à 403 [art. 402 (mod. par L.C. 2003, ch. 19, art. 22), 403 (mod. par L.C. 2001, ch. 21, art. 21)] de la *Loi électorale du Canada*, L.C. 2000, ch. 9, laquelle est entrée en vigueur le 1^{er} septembre 2000 (*Gaz. C.* partie I, édition spéciale, vol. 134, n^o 6).

LES FAITS

[4] Les faits pertinents ont été amplement décrits dans les motifs de jugement de Madame la juge Heneghan, de la Cour fédérale (2004 CF 1628) et je me contenterai ici de rappeler les plus importants.

[5] L’appelant, l’honorable Sinclair Stevens, est un membre de longue date du parti PC. Il a même été membre du cabinet des gouvernements Clark et Mulroney entre 1979 et 1986.

[6] Le 15 octobre 2003, le chef du parti PC, M. Peter MacKay et le chef de l’Alliance, M. Stephen Harper ont signé une entente de principe (l’Entente de principe) en vue de créer « une force politique nationale faisant appel à tous les Canadiens et Canadiennes » qui assumerait les droits et obligations de chacun des deux partis. Cette nouvelle force politique aurait pour nom le « Parti conservateur du Canada ». L’Entente de principe prévoyait que l’Alliance et le parti PC se traiteraient réciproquement en partenaires égaux.

[7] L’Entente a été soumise à l’examen des membres des deux partis. Les membres de l’Alliance ont entériné l’entente de principe le 4 décembre 2003, et ceux du

those of the PC Party, on December 6, 2003. The resolution approved by the members of the PC Party stated, in part:

Whereas on October 15, 2003 the Leader of the PC Party of Canada entered into an Agreement-in-principle on the Establishment of the Conservative Party of Canada (the "Agreement");

...

And whereas the Leader of the Progressive Conservative Party of Canada, in accordance with the provisions of the Agreement, has requested that the Agreement be placed before the Members of the Progressive Conservative Party of Canada for consideration and the Leader seeks the support and approval of the Members of the Progressive Conservative Party of Canada for the Agreement;

Be it resolved that:

The Agreement-in-principle on the Establishment of the Conservative Party of Canada be approved and the Leader of the Progressive Conservative Party of Canada and its Management Committee are instructed and authorized to take all necessary steps to implement the Agreement.

[8] In the meantime, a group of members of the PC Party, including Mr. David Orchard, had commenced an application before the Ontario Superior Court of Justice, seeking various declaratory orders and an injunction to prevent the transfer of that party's funds to a new merged party. The application was heard December 4, 2003. The following day, December 5, 2003, it was dismissed by Justice Juriansz. This excerpt is from the reasons published as, *Ahenakew et al. v. MacKay et al.* (2003), 68 O.R. (3d) 277, at paragraph 12:

However, I do not accept this submission. The resolution before the special meeting on December 6 approves the agreement-in-principle and instructs and authorizes the Leader and the Management Committee to take all necessary steps to implement the agreement. The agreement, when read in its entirety, clearly contemplates a merger of the PC Party with the Canadian Alliance to form a new party, the Conservative Party of Canada, which "will assume all the rights, obligations, assets and liabilities of the PC Party and the Alliance". A Conservative Fund Trust is to be established to, among other things, retire the debt of either party. An Interim Joint Council is contemplated to establish riding associations, processes for the conduct of founding meetings, recognition of associations, and transfer of assets from the PC Party and Alliance riding associations to new Conservative Party riding

parti PC, le 6 décembre 2003. La résolution approuvée par les membres du parti PC se lisait, entre autres, comme suit :

[TRADUCTION] Attendu que le 15 octobre 2003 le chef du Parti PC du Canada a conclu une entente de principe sur la création du Parti conservateur du Canada (l'entente);

[...]

Et attendu que le chef du Parti progressiste-conservateur du Canada a, conformément aux dispositions de l'entente, demandé que l'entente soit soumise à l'examen des membres du Parti progressiste-conservateur du Canada et attendu que le chef sollicite l'appui et l'approbation des membres du Parti progressiste-conservateur du Canada en ce qui concerne l'entente;

Il est résolu que :

L'entente de principe sur la création du Parti conservateur du Canada soit approuvée et qu'il soit donné pour instruction au chef du Parti progressiste-conservateur du Canada et à son comité d'orientation de prendre toutes les mesures nécessaires pour mettre en œuvre l'entente et que le chef et son comité soient autorisés à le faire.

[8] Dans l'intervalle, un groupe de membres du parti PC, dont M. David Orchard, avaient saisi la Cour supérieure de justice de l'Ontario d'une requête réclamant diverses déclarations ainsi qu'une injonction interdisant le transfert des actifs du parti PC au PC du Canada. La requête a été entendue le 4 décembre 2003. Le lendemain, 5 décembre 2003, elle était rejetée par le juge Juriansz. Voici des extraits de ses motifs publiés sous le nom *Ahenakew et al. v. MacKay et al.* (2003), 68 O.R. (3d) 277, au paragraphe 12 :

[TRADUCTION] Toutefois, je n'accepte pas cette observation. La résolution présentée à l'assemblée spéciale du 6 décembre approuve l'entente de principe et donne instruction au chef et au comité d'orientation de prendre toutes les mesures nécessaires pour mettre en œuvre l'entente, et les autorise à le faire. L'entente, lue dans son intégralité, envisage clairement la fusion du parti PC et de l'Alliance canadienne pour former un nouveau parti, le Parti conservateur du Canada, lequel « assumera l'ensemble des droits, obligations, éléments d'actif et dettes du parti PC et de l'Alliance ». Une fiducie de fonds conservateur sera constituée afin, notamment, de rembourser la dette de chacun de chacun des partis. Un conseil mixte intérimaire est envisagé afin d'établir des associations de circonscription et des processus pour la tenue d'assemblées de fondation, la reconnaissance des associations

associations, and to ensure fair and effective recruitment selection, and training of Conservative Party candidates. Article 8(e) indicates the Interim Joint Council is to be responsible for the “filings with Elections Canada (as necessary to give effect of this agreement)”. Article 15 indicates that the filing with Elections Canada “with respect to the founding of the Conservative Party of Canada” is to be completed by December 31, 2003. Mr. Orchard, the only applicant to give evidence in this proceeding, indicated on his cross-examination that the agreement-in-principle made clear to him that the PC Party and the Canadian Alliance would be succeeded by the Conservative Party. If that were not apparent to the applicants, it is difficult to understand why they would request the court to make declarations that the PC Party cannot be merged with another political party except with the unanimous consent of all members. [Emphasis added.]

[9] This judgment was appealed. The appeal was dismissed June 3, 2004 (see (2004), 71 O.R. (3d) 130 (C.A.)). I will come back to this decision by the Ontario Court of Appeal.

[10] Also in the meantime, another group of members, including Mr. Stevens, asked, under the PC Party constitution, that an arbitration committee decide on the legality of the proposed vote. On December 3, 2003, the arbitration committee rendered its decision: in its opinion, the proposed vote did not contravene the PC Party statutes. Mr. Stevens had previously withdrawn from the group, apparently on the ground that, in his opinion, the arbitration committee lacked impartiality.

[11] On December 7, 2003, a Sunday, Mr. MacKay and Mr. Harper, as leader of the PC Party and leader of the Alliance respectively, submitted an application to merge their parties to the Chief Electoral Officer, in accordance with section 400 of the *Canada Elections Act* (the Act). This merger application, as set out in section 400, included an attestation from each party leader, a resolution by each party authorizing the merger and certain information required of a political party seeking to be registered. I will return to the nature of the resolution filed by the leader of the PC Party, since it is at the heart of the case.

et le transfert des éléments d'acif des associations de circonscription du parti PC et de l'Alliance à celles du nouveau Parti conservateur, et afin de garantir un recrutement et une sélection équitables et efficaces, ainsi que la formation de candidats du Parti conservateur. L'alinéa 8e) mentionne que le conseil mixte intérimaire sera chargé du « dépôt auprès d'Élections Canada (nécessaire pour donner effet à la présente entente) ». L'article 15 mentionne que le dépôt auprès d'Élections Canada « en ce qui a trait à la fondation du Parti conservateur du Canada » doit être effectué au plus tard le 31 décembre 2003. M. Orchard, le seul demandeur qui a témoigné dans la présente instance, a mentionné lors de son contre-interrogatoire que, selon lui, il ressortait clairement de l'entente de principe que le Parti conservateur remplacerait le Parti PC et l'Alliance canadienne. Si ce n'était pas évident pour les demandeurs, il est difficile de comprendre pourquoi ils demanderaient à la Cour de rendre un jugement d'éclaratoire selon lequel le Parti PC ne peut être fusionné avec un autre parti politique, sauf avec le consentement unanime de tous les membres. [Non souligné dans l'original.]

[9] Ce jugement a été porté en appel. L'appel sera rejeté le 3 juin 2004 (voir (2004), 71 O.R. (3d) 130 (C.A.)). Je reviendrai sur cette décision de la Cour d'appel de l'Ontario.

[10] Dans l'intervalle, aussi, un autre groupe de membres, dont M. Stevens, avait demandé, en vertu de la constitution du parti PC, qu'un comité d'arbitrage décide de la légalité du vote proposé. Le 3 décembre 2003, le comité d'arbitrage rendait sa décision : le vote proposé ne contrevenait pas, selon lui, aux statuts du parti PC. M. Stevens s'était préalablement retiré du groupe, pour le motif, semble-t-il, qu'à son avis le comité d'arbitrage manquait d'impartialité.

[11] Le 7 décembre 2003, un dimanche, MM. MacKay et Harper, en leur qualité, respectivement, de chef du parti PC et de chef de l'Alliance, soumettent au directeur général des élections une demande de fusion de leurs partis, et ce en vertu de l'article 400 de la *Loi électorale du Canada* (la Loi). Cette demande de fusion, ainsi que le prévoit ledit article, était assortie d'une attestation du chef de chaque parti, d'une résolution de chaque parti autorisant la fusion et de certains renseignements exigés d'un parti politique désireux d'être enregistré. Je reviendrai sur la nature de la résolution déposée par le chef du parti PC, car elle est au cœur du litige.

[12] The merger application contains three short paragraphs:

This is an application pursuant to section 400 of the *Canada Elections Act* from the Canadian Reform Conservative Alliance (the “Alliance”) and the Progressive Conservative Party of Canada (the “PC Party”) for the merger of our respective parties pursuant to the said section, with the new party to be called the Conservative Party of Canada/Parti conservateur du Canada.

Attached please find certificates attesting to the resolutions for merger adopted by each of the Alliance and PC Party.

The information required by section 366(2) of the Act is attached in appendices.

[13] That same Sunday, December 7, 2003, the Chief Electoral Officer allowed the application and amended the political party registry accordingly, replacing the names of the merging parties, the PC Party and the Alliance, with that of the Conservative Party of Canada. The following is taken from this decision:

I reviewed the application submitted under section 400 of the *Canada Elections Act* dated December 7, 2003 by the registered parties—the Progressive Conservative Party of Canada and the Canadian Reform Conservative Alliance—to become a single registered party as a result of their merger under the full name of the Conservative Party of Canada/Parti conservateur du Canada and short-form name of Conservative/conservateur.

The application to merge was certified by the leaders of the merging parties, Mr. Peter MacKay and Mr. Stephen Harper.

The application was accompanied by the resolutions of the two merging parties as required by paragraph 400(2)(b) of the Act. The application contained the information required for a party to be registered (except for the information referred to in paragraph 366(2)(i) of the Act which is not required on an application under section 400).

...

I am satisfied that the application for merger was not made in the period referred to in subsection 400(1) of the Act.

I caused to be reviewed the information currently on file with Elections Canada, including the registry of political parties and, in the absence of any information to the contrary, was

[12] La demande de fusion comporte trois courts paragraphes, qui se lisent ainsi :

[TRADUCTION] Il s’agit d’une demande présentée en vertu de l’article 400 de la *Loi électorale du Canada* par l’Alliance réformiste conservatrice canadienne (l’Alliance) et le Parti progressiste-conservateur du Canada (le parti PC) en vue de la fusion de nos partis respectifs conformément à l’article en question. Le nouveau parti sera appelé Parti conservateur du Canada/Conservative Party of Canada.

Vous trouverez ci-joint des certificats attestant l’authenticité des résolutions portant fusion qui ont été adoptées respectivement par l’Alliance et par le parti PC.

Les renseignements exigés au paragraphe 366(2) de la Loi sont contenus dans les annexes jointes à la présente.

[13] Ce même dimanche 7 décembre 2003, le directeur accueille la demande et modifie en conséquence le registre des partis politiques, remplaçant les noms des partis fusionnants, le parti PC et l’Alliance, par celui du Parti conservateur du Canada. Je reproduis ci-après des extraits de cette décision :

[TRADUCTION] J’ai examiné la demande qui m’a été soumise en vertu de l’article 400 de la *Loi électorale du Canada* le 7 décembre 2003 par les partis enregistrés—le Parti progressiste-conservateur du Canada et l’Alliance réformiste conservatrice canadienne—en vue de devenir un seul parti enregistré par suite de leur fusion sous le nom intégral de Parti conservateur du Canada/Conservative Party of Canada et sous le nom abrégé de Conservateur/Conservative.

La demande de fusion était accompagnée d’une attestation du chef de chacun des partis fusionnants, MM. Peter MacKay et Stephen Harper.

La demande de fusion était également accompagnée de la résolution de chacun des deux partis fusionnants exigée par l’alinéa 400(2)*b* de la Loi. La demande renfermait les renseignements que doit fournir le parti qui souhaite être enregistré (sauf pour les renseignements mentionnés à l’alinéa 366(2)*i* de la Loi, qui n’ont pas à être communiqués dans le cas d’une demande présentée en vertu de l’article 400).

[. . .]

Je suis convaincu que la demande de fusion n’a pas été présentée pendant la période mentionnée au paragraphe 400(1) de la Loi.

J’ai fait réviser les renseignements qui se trouvent présentement dans le dossier d’Élections Canada, y compris le registre des partis politiques et, faute de renseignements

satisfied that the merging parties had discharged their obligations under the *Canada Elections Act*, including their obligations to report on their financial transactions and their election expenses and to maintain valid and up-to-date information concerning their registration.

I am satisfied that the merged party is eligible for registration as a political party under this Act and, pursuant to subsection 401(1) of the *Canada Elections Act*, I am therefore required to amend the registry of political parties. As a consequence, as of this day, the names of the merging parties were replaced with the name of Conservative Party of Canada/Parti conservateur du Canada.

Accordingly, pursuant to section 402 of the *Canada Elections Act*, the merger of the two merging parties takes effect today with the amendment of the registry of political parties. We will post this information on Elections Canada's Web site at www.elections.ca. A notice will also be published in the *Canada Gazette*, as required by subsection 401(3) of the Act.

[14] On December 8, 2003, the Chief Electoral Officer, in accordance with subsection 401(2), notified, in writing, all the leaders of the merging parties of the amendment to the registry and had the notice required under subsection 401(3) of the Act published in the *Canada Gazette*.

[15] Still on December 8, Mr. Stevens contacted the office of the Chief Electoral Officer, stating he was surprised at the speed with which the Chief Electoral Officer handled the merger application, on a Sunday, no less. Counsel for Mr. Stevens was also concerned that his client and citizens sharing his opinions were not given the opportunity to make their point of view known.

[16] Further to the numerous exchanges regarding a request made to the Chief Electoral Officer to reconsider his decision, the Chief Electoral Officer dismissed the request on December 17, 2003, but not conceding, in doing so, that he had the power to reconsider.

[17] On December 30, 2003, Mr. Stevens sought judicial review of the Chief Electoral Officer's decision dated December 7, 2003, and, as an alternative, that of December 17, 2003.

contraires, je suis convaincu que les partis fusionnants ont assumé les obligations que leur impose la présente loi, notamment en matière de reddition de comptes sur leurs opérations financières et sur leurs dépenses électorales et de mise à jour des renseignements qui concernent leur enregistrement.

Je suis convaincu que le parti issu de la fusion est admissible à l'enregistrement sous le régime de la Loi, conformément au paragraphe 401(1) de la *Loi électorale du Canada*, et je suis donc tenu de modifier le registre des partis politiques. En conséquence, en date de ce jour, le nom des partis fusionnants est remplacé par celui de Parti conservateur du Canada/Conservative Party of Canada..

Par conséquent, conformément à l'article 402 de la *Loi électorale du Canada*, la fusion des deux partis fusionnants prend effet aujourd'hui à la suite de la modification apportée au registre des partis politiques. Les présents renseignements seront affichés sur le site d'Élections Canada à l'adresse suivante : www.elections.ca. Un avis sera aussi publié dans la *Gazette du Canada*, comme l'exige le paragraphe 401(3) de la Loi.

[14] Le 8 décembre 2003, le directeur, conformément au paragraphe 401(2), notifie par écrit à tous les dirigeants des partis fusionnants la modification du registre et il fait publier dans la *Gazette du Canada* l'avis prescrit par le paragraphe 401(3) de la Loi.

[15] Toujours le 8 décembre, M. Stevens entre en communication avec le bureau du directeur, se disant étonné de la célérité avec laquelle le directeur avait traité la demande de fusion, un dimanche par surcroît. Son procureur s'inquiétait aussi du défaut de donner à son client et aux citoyens partageant ses opinions, l'occasion de faire valoir leur point de vue.

[16] À la suite de nombreux échanges reliés à une demande faite au directeur de réexaminer sa décision, le directeur, sans pour autant accepter qu'il ait compétence pour s'adonner à un tel réexamen, rejette la demande le 17 décembre 2003.

[17] Le 30 décembre 2003, M. Stevens sollicite le contrôle judiciaire de la décision du directeur en date du 7 décembre 2003 et, à titre subsidiaire, de celle du 17 décembre 2003.

[18] On November 19, 2004, Justice Heneghan dismissed the majority of the arguments raised by Mr. Stevens but accepted the argument that the Chief Electoral Officer could not, according to the Act, allow a merger application before the 30 days following the filing of the application had expired. She did decide, however, in the exercise of her discretion in judicial review cases, to dismiss the application because, under the circumstances, the non-respect of the 30-day delay did not have any consequences.

RELEVANT LEGISLATION

Canada Elections Act

16. The Chief Electoral Officer shall

- (a) exercise general direction and supervision over the conduct of elections;
- (b) ensure that all election officers act with fairness and impartiality and in compliance with this Act;
- (c) issue to election officers the instructions that the Chief Electoral Officer considers necessary for the administration of this Act; and
- (d) exercise the powers and perform the duties and functions that are necessary for the administration of this Act.

...

400. (1) Two or more registered parties may, at any time other than during the period beginning 30 days before the issue of a writ for an election and ending on polling day, apply to the Chief Electoral Officer to become a single registered party resulting from their merger.

(2) An application to merge two or more registered parties must

- (a) be certified by the leaders of the merging parties;
- (b) be accompanied by a resolution from each of the merging parties approving the proposed merger; and
- (c) contain the information required from a party to be registered, except for the information referred to in paragraph 366(2)(i)

401. (1) The Chief Electoral Officer shall amend the registry of parties by replacing the names of the merging parties with the name of the merged party if

- (a) the application for the merger was not made in the period referred to in subsection 400(1); and

[18] Le 19 novembre 2004, la juge Heneghan rejetait la majorité des arguments soulevés par M. Stevens et retenait celui voulant que le directeur ne pouvait, selon la Loi, accueillir une demande de fusion avant que 30 jours ne se soient écoulés depuis le dépôt de la demande. Elle décidait cependant, dans l'exercice de la discrétion dont elle est investie en matière de contrôle judiciaire, de rejeter quand même la demande puisque dans les circonstances le défaut de respecter le délai de 30 jours n'avait pas porté à conséquence.

LA LÉGISLATION PERTINENTE

Loi électorale du Canada

16. Le directeur général des élections :

- a) dirige et surveille d'une façon générale les opérations électorales;
- b) veille à ce que les fonctionnaires électoraux agissent avec équité et impartialité et observent la présente loi;
- c) donne aux fonctionnaires électoraux les instructions qu'il juge nécessaires à l'application de la présente loi;
- d) exerce les pouvoirs et fonctions nécessaires à l'application de la présente loi.

[...]

400. (1) Deux ou plusieurs partis enregistrés peuvent, en tout temps sauf pendant la période commençant trente jours avant la délivrance du bref pour une élection et se terminant le jour du scrutin, demander au directeur général des élections l'enregistrement du parti issu de leur fusion.

(2) La demande est assortie :

- a) d'une attestation du chef de chaque parti fusionnant;
- b) d'une résolution de chaque parti fusionnant autorisant la fusion;
- c) des renseignements exigés d'un parti politique pour devenir un parti enregistré, sauf ceux visés à l'alinéa 366(2)i).

401. (1) Le directeur général des élections substitue, dans le registre des partis, le nom du parti issue de la fusion à ceux des partis fusionnants :

- a) si la demande de fusion n'est pas présentée pendant la période mentionnée au paragraphe 400(1);

(b) the Chief Electoral Officer is satisfied that

(i) the merged party is eligible for registration as a political party under this Act, and

(ii) the merging parties have discharged their obligations under this Act, including their obligations to report on their financial transactions and their election expenses and to maintain valid and up-to-date information concerning their registration.

(2) The Chief Electoral Officer shall notify the officers of the merging parties in writing whether the registry of parties is to be amended under subsection (1).

(3) If the Chief Electoral Officer amends the registry of parties, he or she shall cause to be published in the *Canada Gazette* a notice that the names of the merging parties have been replaced in the registry with the name of the merged party.

402. (1) A merger of registered parties takes effect on the day on which the Chief Electoral Officer amends the registry of parties under subsection 401(1).

(2) On the merger of two or more registered parties,

(a) the merged party is the successor of each merging party;

(b) the merged party becomes a registered party;

(c) the assets of each merging party belong to the merged party;

(d) the merged party is responsible for the liabilities of each merging party;

(e) the merged party is responsible for the obligations of each merging party to report on its financial transactions and election expenses for any period before the merger took effect;

(f) the merged party replaces a merging party in any proceedings, whether civil, penal or administrative, by or against the merging party; and

(g) any decision of a judicial or quasi-judicial nature involving a merging party may be enforced by or against the merged party.

(3) On the merger of registered parties, any registered association of a merging party is deregistered and, despite paragraph 403.01(c), may transfer goods or funds to the merged party or a registered association of the merged party in the six months immediately after the merger. Any such transfer is not a contribution for the purposes of this Act.

b) s'il est convaincu que, à la fois :

(i) le parti issue de la fusion est admissible à l'enregistrement sous le régime de la présente loi,

(ii) les partis fusionnants ont assumé les obligations que leur impose la présente loi, notamment en matière de reddition de compte sur leurs opérations financières et sur leurs dépenses électorales et de mise à jour des renseignements qui concernent leur enregistrement.

(2) Il notifie par écrit à tous les dirigeants des partis fusionnants la modification ou non du registre en conformité avec le paragraphe (1).

(3) Il fait publier dans la *Gazette du Canada* un avis de la radiation de l'inscription des partis fusionnants du registre des partis et de l'inscription du parti issue de la fusion.

402. (1) La date de la fusion est celle à laquelle le directeur général des élections inscrit le parti issu de la fusion au registre au titre du paragraphe 401(1).

(2) À la date de la fusion :

a) le parti issue de la fusion succède aux partis fusionnants;

b) le parti issu de la fusion devient un parti enregistré;

c) l'actif des partis fusionnants est cédé au parti issue de la fusion;

d) le parti issu de la fusion est responsable des dettes de chacun des partis fusionnants;

e) le parti issu de la fusion continue d'assumer l'obligation des partis fusionnants de rendre compte de leurs opérations financières et de leurs dépenses électorales antérieures;

f) le parti issue de la fusion remplace chaque parti fusionnant dans les poursuites civiles, pénales ou administratives engagées par ou contre celui-ci;

g) toute décision judiciaire ou quasi judiciaire, rendue en faveur d'un parti fusionnant ou contre lui est exécutoire à l'égard du parti issu de la fusion.

(3) À la date de la fusion, les associations enregistrées des partis fusionnants sont radiées et, malgré l'alinéa 403.01c), peuvent, dans les six mois suivant la date de la fusion, céder des produits ou des sommes au parti issue de la fusion ou à une de ses associations enregistrées. Une telle cession de produits ou de sommes ne constitue pas une contribution pour l'application de la présente loi.

403. Within six months after a merger

(a) each of the merging parties shall provide the Chief Electoral Officer with the documents referred to in subsection 424(1) for

- (i) the portion of its current fiscal period that ends on the day before the day on which the merger takes effect, and
- (ii) any earlier fiscal period for which those documents have not been provided; and

(b) the merged party shall provide the Chief Electoral Officer with

- (i) a statement, prepared in accordance with generally accepted accounting principles, of its assets and liabilities, including any surplus or deficit, at the date of the merger,
- (ii) an auditor's report, submitted to the chief agent of the merged party, as to whether the statement presents fairly and in accordance with generally accepted accounting principles the information on which it was based, and
- (iii) a declaration in the prescribed form by the chief agent of the merged party concerning the statement.

ANALYSIS

[19] After reviewing the *Canada Elections Act*, I find that the duty of the Chief Electoral Officer is, essentially, the mechanical application of the very detailed and meticulously drafted legislative provisions that leave almost nothing to chance and that, in reality, confer very little flexibility and discretion on him. I am not saying this in a pejorative way; it is healthy and necessary for it to be this way, because the Chief Electoral Officer is, in a sense, the guardian of democracy in Canada, and this democracy could be compromised by granting the person on the front line in charge of protecting it powers that are even slightly arbitrary.

[20] A consequence of this finding is that the *Canada Elections Act* sets out the Chief Electoral Officer's powers so precisely that there is little risk he will get sidetracked, and his decisions will withstand most judicial review challenges because they are dictated by the very terms of the Act.

403. Dans les six mois suivant la date de la fusion :

a) chaque parti fusionnant produit auprès du directeur général des élections les documents visés au paragraphe 424(1) :

- (i) pour la partie de son exercice en cours antérieure à la date de la fusion,
- (ii) pour tout exercice antérieur pour lequel il n'a pas produit ces documents;

b) le parti issue de la fusion produit auprès du directeur général des élections :

- (i) un état de son actif et de son passif et de son excédent ou de son déficit—dressé selon les principes comptables généralement reconnus—, à la date de la fusion,
- (ii) le rapport de son vérificateur, adressé à son agent principal, indiquant si l'état présente fidèlement—et selon les principes comptables généralement reconnus— les renseignements contenus dans les écritures comptables sur lesquelles il est fondé,
- (iii) la déclaration de son agent principal concernant l'état, effectuée sur le formulaire prescrit.

ANALYSE

[19] La lecture de la *Loi électorale du Canada* m'amène à conclure que la fonction que le directeur général des élections occupe en est une, essentiellement, d'application mécanique de dispositions législatives rédigées avec force détails et minutie qui ne laissent à peu près rien au hasard et qui ne lui confèrent en réalité que bien peu de marge de manœuvre et de discrétion. Je ne dis pas cela de façon péjorative : il est sain et il est nécessaire qu'il en soit ainsi puisque le directeur général des élections est en quelque sorte le gardien de la démocratie au Canada et que celle-ci pourrait être compromise par l'attribution à la personne chargée en première ligne de la protéger de pouvoirs de nature un tant soit peu arbitraire.

[20] Un corollaire de ce constat est que la *Loi électorale du Canada* encadre si bien les pouvoirs du directeur que ce dernier risque peu de s'égarer et que ses décisions résisteront pour la plupart aux attaques de contrôle judiciaire parce que dictées par les termes mêmes de la Loi.

[21] The general powers of the Chief Electoral Officer are stated in section 16 of the Act. His duty, as I mentioned, is to ensure that electoral operations—and underlying operations, such as party registration and contributions to registered political parties—are carried out in accordance with the Act. This duty is non-partisan; even more so, it must be seen as non-partisan and its holder is held to the most absolute political neutrality. He is appointed by resolution of the House of Commons during good behaviour and may be removed from office only for cause by the Governor General on address of the Senate and the House of Commons (section 13 of the Act). The Chief Electoral Officer is one of the rare people who is disentitled from voting (section 4 of the Act).

[22] It is in light of this context that I will now consider the arguments presented by the parties and the interveners.

Obligation of the Chief Electoral Officer to verify the content and accuracy of the documents provided to him

[23] The Act sets out that key communications between the Chief Electoral Officer and possible stakeholders (elector, MP, candidate, registered association, party, party leader, party representative, etc.) are to occur in writing (see, among others, sections 45, 48, 53, 54, 95, 103, 194 [as am. by S.C. 2000, c. 12, s. 40], 221, 233, 251 [as am. *idem*], 382 [as am. by S.C. 2003, c. 19, s. 12; 2004, c. 24, s. 14], 384 [as am. *idem*, s. 15], 389 [as am. by S.C. 2003, c. 19, s. 17], 403.35 [as enacted *idem*, s. 23], 424 [as am. *idem*, s. 34], 435.38 [as enacted *idem*, s. 40], 452 [as am. *idem*, s. 45], 478.02 [as enacted *idem*, s. 57] and 478.23 [as enacted *idem*]).

[24] The Act also implies that the information provided to the Chief Electoral Officer is true and accurate. The obligation is on those who provide information to him to ensure they are not “false or misleading” (see, among others, sections 384.1 [as enacted by S.C. 2004, c. 24, s. 16], 403.38 [as enacted by S.C. 2003, c. 19, s. 23], 427 and 431). The Act also requires, occasionally, a certified statement confirming the validity of the documents provided to the Chief

[21] Les pouvoirs généraux du directeur sont énumérés à l'article 16 de la Loi. Sa fonction, comme je l'ai dit, est de s'assurer que les opérations électorales—et ce qui les sous-tend, telles l'enregistrement de partis et les contributions aux partis politiques enregistrés—se font d'une manière conforme à la Loi. Cette fonction est non partisane; mieux, elle doit être perçue comme non partisane et son titulaire est astreint à la neutralité politique la plus absolue. Il est nommé à titre inamovible par résolution de la Chambre des communes et ne peut être révoqué pour motif valable que par la gouverneure générale sur adresse du Sénat et de la Chambre des communes (article 13 de la Loi). Il est l'une des rares personnes qui soit inhabile à voter (article 4 de la Loi).

[22] C'est à la lumière de ce contexte que je me penche maintenant sur les arguments avancés par les parties et par l'intervenant.

L'obligation du directeur de vérifier la teneur et l'exactitude des documents qui lui sont fournis

[23] La Loi prévoit que l'essentiel des communications entre le directeur et ses interlocuteurs possibles (électeur, député, candidat, association enregistrée, parti, chef de parti, représentant de parti, etc.) se fasse par écrit (voir, entre autres, les articles 45, 48, 53, 54, 95, 103, 194 [mod. par L.C. 2000, ch. 12, art. 40], 221, 233, 251 [mod., *idem*], 382 [mod. par L.C. 2003, ch. 19, art. 12; 2004, ch. 24, art. 14], 384 [mod., *idem*, art. 15], 389 [mod. par L.C. 2003, ch. 19, art. 17], 403.35 [édicte, *idem*, art. 23], 424 [mod., *idem*, art. 34], 435.38 [édicte, *idem*, art. 40], 452 [mod., *idem*, art. 45], 478.02 [édicte, *idem*, art. 57] et 478.23 [édicte, *idem*]).

[24] La Loi suppose aussi que les renseignements qui sont fournis au directeur sont vrais et exacts. L'obligation est faite à ceux qui fournissent des renseignements au directeur de s'assurer qu'ils ne sont pas « faux ou trompeurs » (voir, entre autres, les articles 384.1 [édicte par L.C. 2004, ch. 24, art. 16], 403.38 [édicte par L.C. 2003, ch. 19, art. 23], 427 et 431). La Loi exige même, à l'occasion, une déclaration attestée confirmant l'exactitude des documents fournis au

Electoral Officer (see, for example, subsections 383(1) and 384(1)).

[25] When Parliament wanted the Chief Electoral Officer to personally verify the accuracy of the information provided to him, it set this out specifically. For example, section 51 allows the Chief Electoral Officer to communicate with an elector when updating the register of electors, “to verify the . . . information relating to him or her.” In addition, under subsection 366(3), the Chief Electoral Officer “may ask the party’s leader to provide any relevant information” in order “to confirm” that one of the fundamental purposes of a party applying to be registered is to participate in public affairs by endorsing one or more of its members as candidates and supporting their election party. Under paragraph 368(c) [as am. by S.C. 2004, c. 24, s. 4], before allowing a party’s application for registration, the Chief Electoral Officer must be “satisfied” that all the required information has been provided and “is accurate,” which presumes that he has the power and the duty to lead some type of investigation.

[26] The scheme of the Act seems obvious: as a general rule, the Chief Electoral Officer may, and must, accept information provided to him assuming that it is being provided by an authorized person and that it is accurate. It is not up to him to go beyond what is given or to question the mandate of the person giving the information and thus interfere in what can be called internal party, candidate, or elector affairs. It is therefore not surprising that the Act does not confer on the Chief Electoral Officer a specific power to investigate.

[27] It follows that the role of the Chief Electoral Officer, when he is to make a decision on an application submitted to him, is limited, in general, to ensuring that, on the face of the documents submitted by persons duly authorized, the conditions required by the Act are met. Goudge J.A. noted in *obiter* in *Ahenakew*, at paragraph 43:

Moreover, even if we were inclined to entertain the argument on its merits, in my view it would not succeed. I agree with the application judge that s. 40(1)(b)(ii) places on

directeur (voir, par exemple, les paragraphes 383(1) et 384(1)).

[25] Quand le Parlement a voulu que le directeur vérifie lui-même l’exactitude des renseignements qui lui étaient fournis, il l’a fait de façon expresse. Ainsi, par exemple, l’article 51 permet au directeur de communiquer avec un électeur, lors de la mise à jour de la liste électorale, « pour vérifier l’exactitude des renseignements le concernant ». De même, le paragraphe 366(3) permet au directeur, « pour vérifier » si un parti cherchant à être enregistré compte parmi ses objectifs éventuels celui de participer aux affaires publiques en appuyant l’élection d’un de ses membres, de « demander au chef du parti de lui communiquer tous renseignements utiles ». L’alinéa 368c) [mod. par L.C. 2004, ch. 24, art. 4] impose au directeur, avant d’accueillir la demande d’enregistrement d’un parti, d’être « convaincu » que tous les renseignements requis ont été fournis et qu’ils « sont exacts », ce qui suppose qu’il a alors le pouvoir, et le devoir, de mener une certaine forme d’enquête.

[26] L’économie de la Loi me paraît ainsi évidente : règle générale, le directeur peut, et doit, accepter les renseignements qui lui sont fournis en tenant pour acquis qu’ils sont fournis par une personne autorisée et qu’ils sont exacts. Il ne lui appartient pas d’aller au-delà de ce qui lui est remis ni de remettre en question le mandat de la personne qui les lui remet et de s’immiscer ainsi dans ce qu’il est convenu d’appeler les affaires internes d’un parti, d’un candidat ou d’un électeur. Il n’est donc pas étonnant que la Loi ne confère au directeur aucun pouvoir spécifique d’enquête.

[27] Il s’ensuit que le rôle du directeur, lorsqu’il est appelé à rendre une décision sur une demande qui lui est soumise, se limite, règle générale, à s’assurer, à la face même des documents qui lui sont soumis par les personnes autorisées à les lui soumettre, que les conditions exigées par la Loi sont remplies. Ainsi que le note en *obiter* le juge d’appel Goudge, dans *Ahenakew*, au paragraphe 43 :

[TRADUCTION] En outre, même si nous étions portés à accepter l’argument sur le fond, je suis d’avis qu’il serait rejeté. Je conviens avec le juge qui a entendu la demande que

the Chief Electoral Officer, not the court, the initial duty to be satisfied that the PC Party as a merging party has provided with its application a resolution approving the proposed merger. While we need not decide it in this case, I am inclined to the view that this task is concerned with the facial validity of the resolution: on its face does the filed resolution come from the merged party and does it approve the proposed merger? This would not involve the Chief Electoral Officer in adjudicating a claim that the resolution is of no legal effect because the party did not follow its own constitutional requirements. In my view the latter, which would require evidence and argument, is a task that Parliament does not appear to have equipped the Chief Electoral Officer to perform.

However, in the circumstances of this case, I do not view this task as being for the court either. The very issue was referred by the Management Committee to the Arbitration Committee of the PC Party pursuant to the provisions of its constitution. The appellants had notice of and the opportunity to participate in the hearing held by the Arbitration Committee. They chose not to do so. The Arbitration Committee issued a thoroughly reasoned decision which concluded that there was nothing in the Party's constitution requiring unanimous consent for the resolution and that the proceedings put in place for the meeting of December 6 and for voting on the resolution met the Party's constitutional requirements. The resolution was therefore capable of constituting the approval of the proposed merger called for by the Act.

(See also, *Cavilla v. Canada (Chief Electoral Officer)* (1994), 76 F.T.R. 77 (F.C.T.D.); *National Party of Canada v. Stephenson* (1996), 124 F.T.R. 108 (F.C.T.D.), affirmed (1998), 230 N.R. 342 (F.C.A.); by analogy, *Isnana v. Canada (Minister of Indian Affairs and Northern Development)*, [1999] F.C.J. No. 513 (T.D.) (QL)).

[28] This general rule applies here. The merger application, as set out in section 400 of the Act, is accompanied by an attestation by each of the party leaders. The person interacting with the Chief Electoral Officer is the party leader. The spokesperson for the party is the party leader. The Chief Electoral Officer cannot question the status of the party leader who submits an application. It must be noted that the Chief Electoral Officer is dealing with the leader of a

le sous-alinéa 40(1)b)(ii) impose au directeur général des élections, et non pas à la Cour, l'obligation première d'être convaincu que le Parti PC, en tant que parti fusionnant, a présenté avec sa demande une résolution approuvant la fusion proposée. Bien que nous n'ayons pas à trancher la question en l'espèce, j'ai tendance à penser que cette tâche concerne la validité apparente de la résolution : à sa face même, la résolution déposée provient-elle du parti fusionné et approuve-t-elle la fusion proposée? Cela n'impliquerait pas que le directeur général des élections se prononce sur une demande selon laquelle la résolution n'aurait pas d'effet juridique du fait que le parti n'aurait pas suivi les prescriptions de son acte constitutif. À mon avis, ce dernier point, qui exigerait la production d'éléments de preuve et la présentation d'observations, constitue une tâche que le législateur ne semble pas avoir demandé au directeur général des élections d'exécuter.

Toutefois, dans les circonstances de la présente affaire, je ne crois pas non plus que cette tâche revienne à la Cour. Le comité d'orientation a renvoyé cette même question au comité d'arbitrage du Parti PC, conformément aux dispositions de son acte constitutif. Les appelants ont été avisés de l'audience tenue par le comité d'arbitrage et ont eu la possibilité d'y participer. Ils ont choisi de ne pas le faire. Le comité d'arbitrage a rendu une décision solidement motivée, laquelle a conclu qu'il n'y avait rien dans l'acte constitutif du parti qui exigeait un consentement unanime pour la résolution et que la procédure mise en place pour l'assemblée du 6 décembre et le vote sur la résolution satisfaisait aux exigences de l'acte constitutif du parti. La résolution pouvait donc constituer l'approbation de la fusion proposée exigée par la Loi.

(Voir, aussi, *Cavilla c. Canada (Directeur général des élections)*, [1994] A.C.F. n° 363 (1^{re} inst.) (QL); *Parti National du Canada c. Stephenson*, [1996] A.C.F. n° 1591 (1^{re} inst.) (QL), conf. par [1998] A.C.F. n° 300 (C.A.) (QL); par analogie, *Isnana c. Canada (Ministre des Affaires Indiennes et du Nord canadien)*, [1999] A.C.F. n° 513 (1^{re} inst.) (QL).)

[28] Cette règle générale s'applique ici. La demande de fusion, c'est l'article 400 de la Loi qui le dit, est d'abord assortie d'une attestation de chacun des chefs de parti. L'interlocuteur du directeur est le chef du parti. Le porte-parole du parti est le chef du parti. Le directeur ne peut remettre en question le statut du chef de parti qui lui soumet la demande. Il faut se rappeler que le directeur fait affaires, ici, avec le chef d'un parti enregistré, donc d'un parti légitime dont les activités

registered party, meaning a legitimate party whose activities follow the guidelines set out by the Act and whose leader's name appears on the registry of parties (see paragraph 366(2)(d) [as am. by S.C. 2004, c. 24, s. 3] and subsection 383(3)). When Parliament wanted the Chief Electoral Officer to deal with members of the party other than its leader, it set this out specifically (see, for example, subsection 401(2) of the Act, to which I will return).

[29] The merger application is also accompanied by "a resolution from each of the merging parties approving the proposed merger." In this case, we know that the leader of the PC Party considered the resolution attached to his application to be "a resolution for merger." As Justice Juriensz found in the Ontario Superior Court of Justice, I also feel that "[t]he agreement, when read in its entirety, clearly contemplates a merger of the PC Party with the Canadian Alliance to form a new party, the Conservative Party of Canada, which 'will assume all the rights, obligations, assets and liabilities of the PC Party and the Alliance'" (at paragraph 12). The Chief Electoral Officer, who we must assume follows Canadian politics very closely, could easily be satisfied, upon reading the document, that it was what the party leader said it was, namely a resolution approving the merger.

Obligation to give opponents the right to speak

[30] In general, the Act does not impose an obligation on the Chief Electoral Officer, before making a decision, to consult the members of a party other than those set out in the Act or, in Justice Pratte's words in *Hamel v. Union Populaire*, [1980] 2 F.C. 599 (C.A.), at page 604, an obligation to give objectors "a chance to explain themselves."

[31] Not only is the Act set out so that the Chief Electoral Officer can make decisions on the faith of the information received, but it also ensures that the decisions are made, in general, solely on the faith of the information received solely from those persons authorized, or asked, to transmit the information to him, without anyone being granted the right to speak.

s'inscrivent dans le cadre prescrit par la Loi et dont le nom du chef apparaît au registre des partis (voir l'alinéa 366(2)d) [mod. par L.C. 2004, ch. 24, art. 3] et le paragraphe 383(3)). Quand le Parlement a voulu que le Directeur fasse affaires avec d'autres membres du parti que leur chef, il l'a dit expressément (voir, par exemple, le paragraphe 401(2) de la Loi, sur lequel je reviendrai).

[29] La demande de fusion est ensuite assortie « d'une résolution de chaque parti fusionnant autorisant la fusion ». Nous savons, ici, que le chef du parti PC a qualifié de « résolution autorisant la fusion » celle qu'il joignait à sa demande. Tout comme le juge Juriensz, en Cour supérieure de justice de l'Ontario, je suis d'avis que [TRADUCTION] « [l']entente, lue dans son intégralité, envisage clairement la fusion du parti PC et de l'Alliance canadienne pour former un nouveau parti, le Parti conservateur du Canada, lequel "assumera l'ensemble des droits, obligations, éléments d'actif et dettes du parti PC et de l'Alliance" » (au paragraphe 12). Le directeur, dont on doit supposer qu'il suit de très près la vie politique canadienne, pouvait aisément se satisfaire, à la lecture du document, que celui-ci était ce que le chef du parti disait qu'il était, soit une résolution autorisant la fusion.

L'obligation de donner droit de parole aux opposants

[30] Il est certain qu'en général la Loi n'impose au directeur, avant de prendre une décision, aucune obligation de consulter les membres du parti autres que ceux que la Loi peut prévoir ou, pour reprendre l'expression du juge Pratte dans *Hamel c. Union Populaire*, [1980] 2 C.F. 599 (C.A.), à la page 604, aucune obligation de donner aux opposants « une chance de s'expliquer ».

[31] Non seulement la Loi est-elle ainsi faite que le directeur puisse prendre ses décisions sur la foi des renseignements reçus, mais aussi s'assure-t-elle que ses décisions se prennent, règle générale, sur la foi des seuls renseignements qu'il a reçus des seules personnes autorisées à, ou priées de, les lui transmettre, sans que quiconque d'autre puisse réclamer un droit de parole.

[32] When Parliament intended for people to be consulted before a decision is made, it did so specifically, as in section 389, which states that the Chief Electoral Officer shall not deregister a party unless the party and its leaders have had a chance to explain themselves. The same applies in section 403.21 [as enacted by S.C. 2003, s. 19, s. 23], in cases of deregistration of electoral district associations.

[33] However, there is no such obligation in the sections of the Act that deal with mergers of registered parties.

[34] The appellant claims, however, that when Parliament introduced the merger application procedure in the Act, it implicitly created a consultation obligation when it imposed the obligation in subsection 401(2) on the Chief Electoral Officer to “notify the officers of the merging parties in writing whether the registry of parties is to be amended under subsection (1)” (emphasis added).

[35] This claim cannot be sustained.

[36] The French text of subsection 401(2) is clear. The words, “*Il notifie par écrit . . . la modification ou non du registre*” are in no way ambiguous. The text is not elegant but it is clear: the Chief Electoral Officer’s decision on the merger application has already been made and the Chief Electoral Officer shall advise the leaders of the parties of his decision, which is either for or against the merger.

[37] The English text is ambiguous. At first, it seems to assume that the decision is not yet made: “The Chief Electoral Officer shall notify . . . whether the registry of parties is to be amended.”

[38] One of the rules in interpreting bilingual legislation is that “[i]f there is an ambiguity in one version but not the other, the two versions must be reconciled, that is, we must look for the meaning that is common to both versions . . . The common meaning is the version that is plain and not ambiguous” (*R. v. Daoust*, [2004] 1 S.C.R. 217, at paragraphs 28 *et seq.*). (See also, *Medovarski v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*; *Esteban v. Canada*

[32] Quand le Parlement a voulu que des personnes soient consultées avant la prise d’une décision, il l’a dit expressément, comme à l’article 389 qui prescrit que le directeur ne peut radier un parti à moins que le parti et ses dirigeants n’aient eu la chance de s’expliquer. Il en va de même, à l’article 403.21 [édicte par L.C. 2003, ch. 19, art. 23], dans le cas de radiation d’une association de circonscription.

[33] Or, il n’existe aucune telle obligation dans ces articles de la Loi qui traitent de la fusion de partis enregistrés.

[34] L’appelant prétend cependant que le Parlement, lorsqu’il a introduit dans la Loi la procédure de demande de fusion, a implicitement créé une obligation de consultation lorsqu’il a imposé au directeur, au paragraphe 401(2), l’obligation de « *notify the officers of the merging parties in writing whether the registry of parties is to be amended under subsection(1)* » (mon soulignement).

[35] Cette prétention ne saurait tenir.

[36] Le texte français du paragraphe 401(2) est clair. Les mots « Il notifie par écrit [. . .] la modification ou non du registre » ne souffrent d’aucune ambiguïté. Le texte n’est pas élégant, mais il est clair : la décision du directeur sur la demande de fusion est déjà prise et le directeur doit aviser les dirigeants des partis de sa décision, que celle-ci soit ou non favorable à la fusion.

[37] Le texte anglais est ambigu. À première lecture, il suppose que la décision n’est pas encore prise : « *The Chief Electoral Officer shall notify [. . .] whether the registry of parties is to be amended* ».

[38] Une des règles en matière d’interprétation des lois bilingues veut que « [s]’il y a ambiguïté dans une version de la disposition et pas dans l’autre, il faut tenter de concilier les deux versions, c’est-à-dire chercher le sens qui est commun aux deux versions [. . .] Le sens commun favorisera la version qui n’est pas ambiguë, la version qui est claire » (*R. c. Daoust*, [2004] 1 R.C.S. 217, au paragraphe 28 *et seq.*). (Voir, aussi, *Medovarski c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigra-*

(*Minister of Citizenship and Immigration*), [2005] 2 S.C.R. 539, at paragraph 25).

[39] It seems to me that the two versions can be reconciled simply by acknowledging that the English text implicitly includes the words “or not” in the expression “whether”, in which case the text could be read as, “whether the registry . . . is to be amended or not.” It is hard to imagine that the Chief Electoral Officer would only need to advise the leaders of his decision if it is in favour of the merger. Read and understood this way, the English text, as the French text, indicates that the decision has already been made.

[40] It must be noted that the notice required in subsection 401(2) is not of the decision itself, but rather of its registration, which, again, presupposes that the decision has been made and the subject of the notice is merely to inform the leaders of the content of the decision, which, if in favour of the merger, must be registered and takes effect only upon registration.

[41] Moreover, the interpretation proposed by the appellant is incompatible with the power of decision conferred on the Chief Electoral Officer by subsection 401(1): the Chief Electoral Officer, as soon as he is convinced that the application conditions of this subsection have been met, “shall amend the registry of parties by replacing the names of the merging parties with the name of the merged party.” (Do we need a reminder that the use of the present tense, “*substitut*” in French corresponds, according to the *Interpretation Act* [R.S.C., 1985, c. I-21], to the term “shall” in the English text?) In short, the Chief Electoral Officer decides whether to authorize the merger, and once the decision is made, he transmits it to the leaders of the party. It would be strange, to say the least, if Parliament’s words, “is to be amended,” were intended to grant objectors the right to be consulted after the decision had been validly made without consultations.

Legal obligation to wait 30 days
before granting a merger application

[42] The Chief Electoral Officer, in this case, accepted the merger application on the same day it was

tion); *Esteban c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, [2005] 2 R.C.S. 539, au paragraphe 25.)

[39] Les deux versions me semblent conciliables pour peu qu’on accepte que le texte anglais contienne implicitement dans l’expression « *whether* », les mots « *or not* », auquel cas le texte pourrait se comprendre comme s’il disait « *whether the registry [. . .] is to be amended or not* ». On conçoit mal que le directeur n’ait à aviser les dirigeants de sa décision que si celle-ci est favorable à la fusion. Ainsi lu et compris, le texte anglais, comme le texte français, indiquent que la décision est déjà prise.

[40] Entre autres il faut bien comprendre que l’avis exigé au paragraphe 401(2) ne vise pas la décision comme telle, mais plutôt son enregistrement, ce qui, encore une fois, suppose que la décision a été prise et que l’objet de l’avis est simplement d’informer les dirigeants de la teneur de la décision, laquelle, si elle était favorable à la fusion, doit être enregistrée et n’a d’effet qu’à compter de son enregistrement.

[41] De plus, la lecture que propose l’appelant est incompatible avec le pouvoir de décision que le paragraphe 401(1) confère au directeur : ce dernier, dès lors qu’il est convaincu que les conditions d’application dudit paragraphe sont remplies, « substitue, dans le registre des partis, le nom du parti issu de la fusion ». (Est-il nécessaire de rappeler que l’emploi du temps présent, « substitue », en français, correspond selon la *Loi d’interprétation* [L.R.C. (1985), ch. I-21] au terme « *shall* » que l’on retrouve dans le texte anglais?) Bref, le Directeur décide d’autoriser ou non la fusion, et dès lors que sa décision est prise, il la transmet aux dirigeants du parti. Il serait à tout le moins curieux que le Parlement ait voulu, par les mots « *is to be amended* », conférer aux militants, une fois la décision valablement prise sans consultation, le droit d’être consultés.

L’obligation légale d’attendre 30 jours
avant d’accéder à une demande de fusion

[42] Le directeur, en l’espèce, a accepté la demande de fusion le jour même où elle lui avait été faite. La juge

filed. Justice Heneghan found that there was an error of law. I agree with her.

[43] Subsection 400(1) of the Act defines a period of time during which no merger application can be filed, namely, “the period beginning 30 days before the issue of a writ for an election and ending on polling day.” In practice, since elections are generally held 36 days following the issue of the writ, under section 57 [as am. by S.C. 2001, c. 21, s. 5] of the Act, this subsection means a merger application generally cannot be presented in the 66 days preceding a vote. (I must specify that the debate before us deals with the theory of a general election; I am not to decide whether the prescribed timeframe also applies in cases of partial elections.)

[44] Moreover, under paragraph 401(1)(a), the Chief Electoral Officer cannot authorize a merger “if the application for the merger was . . . made in the period referred to in subsection 400(1).”

[45] This method for establishing a prohibition period is troublesome, in so much as the starting point comes 30 days prior to an event (issue of a writ) for which the time it will occur, if at all, is unknown at the time the application is filed. And since the date of the issue of the writ is a secret the Prime Minister guards very closely until the very last minute, no one can predict it—not even the Chief Electoral Officer (despite his open claim at the hearing that the only purpose of the delay of 30 days prior to an election being called was so he would not have additional concerns while preparing for an election, the date of which he would have sensed in advance).

[46] A merger application that would have been filed 30 days prior to the issue of the writ would become inadmissible *ex post facto*. However, the only way the Chief Electoral Officer can ensure that when he accepts a merger application it is not during the 30 days prior to the issue of a writ is to not accept any applications until the 30 days have expired. This, in my opinion, is the only possible interpretation of these texts.

[47] The parties did not submit any extracts from any parliamentary debates that might help us. Personally, I

Heneghan a conclu que c’était là une erreur de droit. Je suis d’accord avec elle.

[43] Le paragraphe 400(1) de la Loi définit une période de temps pendant laquelle aucune demande de fusion ne peut être présentée, soit celle « commençant trente jours avant la délivrance du bref pour une élection et se terminant le jour du scrutin ». En pratique, puisqu’une élection se tient généralement, selon l’article 57 [mod. par L.C. 2001, ch. 21, art. 5] de la Loi, 36 jours après la délivrance du bref, ce paragraphe signifie qu’une demande de fusion n’est généralement pas présentable dans les 66 jours qui précèdent la tenue du scrutin. (Je précise que le débat devant nous a porté sur l’hypothèse d’une élection générale; je n’ai pas à décider, ici, si le délai prescrit vaut également dans le cas d’une élection partielle.)

[44] L’alinéa 401(1)a prescrit par ailleurs que le directeur ne peut autoriser une fusion « si la demande de fusion [. . .] est [. . .] présentée pendant la période mentionnée au paragraphe 400(1) ».

[45] Cette façon d’établir une période d’interdiction est problématique, dans la mesure où son point de départ précède de 30 jours un événement (la délivrance du bref) dont on ignore au moment où la demande est présentée si et quand il surviendra. Et comme la date de la délivrance du bref est un secret que le premier ministre garde jalousement jusqu’au tout dernier instant, nul ne peut la prédire à l’avance, pas même le directeur (en dépit de sa prétention gratuite à l’audience, que le délai de 30 jours avant le déclenchement des élections avait pour seul but de lui éviter des soucis additionnels alors qu’il s’affaire aux préparatifs d’une élection dont il aurait pressenti la date).

[46] Une demande de fusion qui aurait été déposée 30 jours avant la délivrance du bref deviendra *ex post facto* irrecevable. Or, la seule façon pour le directeur de s’assurer, lorsqu’il accueille une demande de fusion, qu’elle n’a pas été présentée dans les 30 jours précédant la délivrance du bref, est de ne l’accueillir qu’une fois ce délai de 30 jours expiré. C’est là, me semble-t-il, la seule interprétation possible de ces textes.

[47] Les parties ne nous ont soumis aucun extrait de débats parlementaires qui aurait pu nous éclairer. Je

see a valid goal that Parliament might have been seeking by imposing such a prohibition period: to ensure that electors, on the verge and in the heat of an election campaign, are not thrown off balance by the sudden disappearance of two parties with which they were familiar and the sudden arrival of a new party. Added to this, of course, are the practical problems the party created by the merger, as well as the Chief Electoral Officer himself, would suddenly face at the last minute (see, for example, section 42 of the Act, which sets out a special procedure for appointing revising agents, deputy returning officers, poll clerks and registration officers at the start of an election campaign when there has been a merger of registered parties). This political stability consideration is consistent with the consideration of “preserving the integrity of the electoral process,” set out by the Supreme Court of Canada in *Figueroa v. Canada (Attorney General)*, [2003] 1 S.C.R. 912, at paragraph 72.

[48] This 30-day delay does not perhaps solve every problem, but thankfully it is not up to me to find a miracle solution. I will therefore be happy with an interpretation that is in keeping with the terms of the Act and, in my opinion, minimizes the risks of political instability in pre-election periods. On this subject, regard may be had to section 370 [as am. by S.C. 2004, c. 24, s. 5] of the Act, under which it appears that a new party that files a registration application in the 60 days preceding the issue of a writ for election, will only be registered for the following election.

[49] I therefore find that the only interpretation that would give a concrete meaning to the texts in question is the one that requires the Chief Electoral Officer to let 30 days expire once the merger application is received before accepting it. If this was not Parliament’s intention, it is free to correct our vision with a more specific legislative text.

Exercising discretionary
power for judicial review

[50] Justice Heneghan refused to grant the relief sought despite the fact that the Chief Electoral Officer,

vois, pour ma part, un objectif valable que le Parlement a peut-être voulu rechercher en imposant une telle période d’interdiction : s’assurer que les électeurs, au seuil puis au cœur d’une campagne électorale, ne soient pas déstabilisés par la disparition soudaine de deux partis avec lesquels ils étaient familiers et l’arrivée subite d’un nouveau parti. S’ajoutent à cela, bien sûr, les difficultés d’ordre pratique auxquelles seraient subitement confrontés au dernier instant le parti issu de la fusion aussi bien que le directeur lui-même (voir, par exemple, l’article 42 de la Loi qui prescrit une procédure spéciale pour la nomination d’agents réviseurs, de scrutateurs, de greffiers de scrutin et d’agents d’inscription, en tout début de campagne électorale, lorsqu’il y a eu fusion de partis enregistrés). Cette considération de stabilité politique n’est pas étrangère à « la protection de l’intégrité du processus électoral » dont fait état la Cour suprême du Canada dans *Figueroa c. Canada (Procureur général)*, [2003] 1 R.C.S. 912, au paragraphe 72.

[48] Cette exigence d’un délai de 30 jours ne règle peut-être pas tous les problèmes, mais il ne m’appartient pas, heureusement, de trouver une solution miracle. Aussi me contenterai-je d’une interprétation qui, fidèle aux termes de la Loi, me paraît minimiser les risques d’une instabilité politique en période pré-électorale. Je note à cet égard la présence de l’article 370 [mod. par L.C. 2004, ch. 24, art. 5] de la Loi, en vertu duquel il appert qu’un nouveau parti qui aurait déposé sa demande d’enregistrement dans les 60 jours précédant la délivrance d’un bref d’élection, ne serait enregistré que pour l’élection suivante.

[49] J’en viens donc à la conclusion que la seule interprétation qui vienne donner un sens concret aux textes en litige est celle qui veut que le directeur doive laisser s’écouler 30 jours, une fois une demande de fusion reçue, avant de l’accueillir. Si telle n’était pas l’intention du Parlement, il lui sera loisible de rectifier notre tir par un texte de loi plus précis.

L’exercice discrétionnaire du
pouvoir de contrôle judiciaire

[50] La juge Heneghan a refusé d’accorder les réparations demandées en dépit du fait que le directeur,

by not waiting 30 days before making his decision, violated the *Canada Elections Act*. Taking judicial notice of the fact that no writ ordering an election was issued in the 30 days following the merger application, she found, at paragraph 118 of her reasons:

In the result, the CEO's action in immediately amending the registry of parties, although contrary to my interpretation of the Act, had no material effect. In the exercise of my discretion, I decline to grant the relief sought.

[51] Justice Heneghan, in my opinion, judiciously exercised the discretion inherent to the power for judicial review. The existence of this discretion is based both on the text of subsection 18.1(3) [as enacted by S.C. 1990, c. 8, s. 5; 2002, c. 8, s. 27] of the *Federal Courts Act* [R.S.C., 1985, c. F-7, s. 1 (as am. by S.C. 2002, c. 8, s. 14)] under which the "Federal Court may" [emphasis added] quash the decision of a federal board, commission or tribunal, and on the principles associated with traditional prerogative writs. In this regard, it would be appropriate to return to this long excerpt from Justice Hugessen's reasons in *Schaaf v. Minister of Employment and Immigration*, [1984] 2 F.C. 334 (C.A.), at pages 342-344, which summarize the basis of this discretion best, with the adaptations required by the new, more explicit formulation of section 18 [as am. by S.C. 1990, c. 8, s. 4; 2002, c. 8, s. 26]:

In my view, nothing in the words used makes them other than attributive of jurisdiction. They create the power in the Court to set aside decisions which offend in one of the stated ways but do not impose a duty to do so in every case.

This appears also, I would suggest, from the wording of section 52, which describes the dispositions which are open to the Court on a section 28 application. The opening words are: "The Court of Appeal may. . ." They are clearly permissive and nowhere is there a suggestion that the Court must act whenever it finds an error of law.

This is not to say that the Court is entitled to decline to exercise the jurisdiction which is given to it by sections 28 and 52, but simply that there is nothing in the language of the statute obliging the Court to grant the remedy sought where it is inappropriate to do so. While it can no doubt be argued that

en n'attendant pas 30 jours avant de rendre sa décision, avait violé la *Loi électorale du Canada*. Prenant connaissance d'office du fait qu'aucun bref ordonnant la tenue d'une élection n'avait été délivré dans les 30 jours de la demande de fusion, elle a conclu en ces termes, au paragraphe 118 de ses motifs :

La mesure qu'a prise le DGE en modifiant sans attendre le registre des partis politiques ne tire donc pas à conséquence et ce, même si elle est contraire à l'interprétation que je fais de la Loi. Exerçant le pouvoir discrétionnaire qui m'a été conféré, je refuse d'accorder les réparations demandées.

[51] La juge Heneghan, à mon avis, a exercé judiciairement la discrétion inhérente au pouvoir de contrôle judiciaire. L'existence de cette discrétion s'appuie autant sur le texte même du paragraphe 18.1(3) [édicte par L.C. 1990, ch. 8, art. 5; 2002, ch. 8, art. 27] de la *Loi sur les Cours fédérales* [L.R.C. (1985), ch. F-7, art. 1 (mod. par L.C. 2002, ch. 8, art. 14)] en vertu duquel « la Cour fédérale peut » annuler la décision d'un office fédéral, que sur les principes associés aux brefs de prérogative traditionnels. Il y a lieu, à cet égard, de tirer de l'ombre ce long extrait des motifs du juge Hugessen dans *Schaaf c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, [1984] 2 C.F. 334 (C.A.), aux pages 342 à 344, qui résumément on ne peut mieux, avec les adaptations nécessaires requises par la nouvelle formulation, plus explicite, de l'article 18 [mod. par L.C. 1990, ch. 8, art. 4; 2002, ch. 8, art. 26], les fondements de cette discrétion :

À mon avis, il s'agit là de rien d'autre qu'une disposition attributive de compétence. Elle confère à la Cour le pouvoir d'annuler les décisions entachées de l'un des vices mentionnés, sans pour autant lui imposer l'obligation de le faire dans chaque cas.

C'est ce qui se dégage aussi, d'après moi, de la formulation de l'article 52 qui énonce les possibilités qui s'offrent à la Cour dans le cadre d'une demande fondée sur l'article 28. L'article 52 débute de la façon suivante : « La Cour d'appel peut . . . » Ces mots créent manifestement une faculté et rien n'indique que la Cour est tenue d'agir chaque fois qu'elle conclut à l'existence d'une erreur de droit.

Ce n'est pas là dire que la Cour peut refuser d'exercer la compétence que lui attribuent les articles 28 et 52; c'est simplement que les termes de la Loi ne l'obligent pas à accorder le redressement sollicité s'il n'y a pas lieu de le faire. On peut sans doute prétendre que la Loi confère certains droits

the statute creates certain rights for the litigant, it does so by granting powers to the Court and the latter must remain the master of whether or not they are to be exercised in any particular case.

Any other view would, it seems to me, lead to absurdities which could not have been in the contemplation of the Legislature. This case provides a good example: I have characterised as an error in law the Adjudicator's view that Mr. Schaaf's admission of the facts alleged against him was not evidence which he was entitled to take into account. If this had been the only error and if the Adjudicator, after hearing the testimony offered by the Case Presenting Officer, had, in compliance with sections 32 and 34 of the Regulations, given an opportunity to Mr. Schaaf and his counsel to lead evidence and make submissions, it could not seriously be argued that the decision would have to be set aside because of such error. The situation does not change, in my opinion, because other errors equally inconsequential are added to the first. Individually and cumulatively they can have had no effect upon the outcome of the inquiry. In the language of paragraph 28(1)(b), they are not errors committed "in making" the decision.

The same result can also be arrived at by a somewhat different process of reasoning which I find equally appealing. Briefly it is that the remedy provided by section 28 of the *Federal Court Act* cannot be treated as if it existed in a vacuum and had sprung full-blown and newly invented from the mind of Parliament. Section 28, by its very terms, must be read in tandem with section 18, which deals with the traditional prerogative writs, including *certiorari* and *mandamus*. Much of the language of section 28 (and some would say this is its principal defect) is the language developed by the cases with regard to those writs. In the light of the majority decision of the Supreme Court of Canada in the case of *Harelkin v. University of Regina*, [1979] 2 S.C.R. 561, it is not open in this Court to dispute that the writs of *certiorari* and *mandamus* are discretionary remedies at least as regards questions of procedural fairness. Even in those jurisdictions where the old procedure of the prerogative writs has been wholly or partly codified (see, for instance, Ontario, *Judicial Review Procedure Act*, R.S.O. 1980, chapter 224; Quebec, *Code of Civil Procedure*, article 846), the remedy has remained discretionary: *Quinn (T.E.) Truck Lines Ltd. v. Snow*, [1981] 2 S.C.R. 657; so also under section 18 of the *Federal Court Act*, where the remedy sought was not a prerogative writ but "its modern equivalent, the motion to quash" (see *P.P.G. Industries Canada Ltd. v. A.G. of Canada*, [1976] 2 S.C.R. 739, at page 749). In my view, the same considerations which have led the courts to hold these remedies to be discretionary apply with equal force to the recourse under section 28 of the *Federal Court Act*. A proper exercise of that discretion in the present case must lead to a

au requérant, mais elle le fait par l'attribution de pouvoirs à la Cour et il appartient exclusivement à celle-ci de déterminer si, dans un cas d'espèce, ces pouvoirs doivent être exercés.

Tout autre point de vue, à ce qu'il me semble, mènerait à des absurdités qui n'ont pu être dans les intentions du législateur [...]. À mon avis, la situation ne change pas du fait que d'autres erreurs, tout aussi insignifiantes, viennent s'ajouter à la première. Qu'on les prenne séparément ou ensemble, elles n'ont pu avoir aucune incidence sur l'issue de l'enquête. Pour reprendre les termes de l'alinéa 28(1)b), ce ne sont pas des erreurs commises lorsqu'on « a rendu » la décision.

On peut arriver à la même conclusion par un raisonnement légèrement différent que j'estime tout aussi valable. En bref, selon ce raisonnement, le recours prévu par l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale* ne peut être considéré comme tout à fait nouveau, ayant reçu sa pleine ampleur dès que le législateur l'a tiré du néant. Le texte même de l'article 28 exige qu'on le rapproche de l'article 18 qui porte sur les brefs de prérogative traditionnels, notamment le *certiorari* et le *mandamus*. L'article 28 reprend en grande partie (et certains diraient que c'est là son principal défaut) les formules employées dans la jurisprudence afférente à ces brefs. Compte tenu de l'arrêt *Harelkin c. Université de Regina*, [1979] 2 R.C.S. 561, rendu par la Cour suprême du Canada à la majorité, il doit être tenu pour avéré en cette Cour, du moins en ce qui a trait aux questions d'équité en matière de procédure, que les brefs de *certiorari* et de *mandamus* sont des recours discrétionnaires. Même dans les ressorts où il y a eu codification en totalité ou en partie de l'ancienne procédure des brefs de prérogative (voir, par exemple, *Judicial Review Procedure Act*, R.S.O. 1980, chapitre 224, de l'Ontario; *Code de procédure civile* du Québec, article 846), le recours conserve son caractère discrétionnaire : *Quinn (T.E.) Truck Lines Ltd. c. Snow*, [1981] 2 R.C.S. 657; c'est le cas aussi de l'article 18 de la *Loi sur la Cour fédérale* lorsqu'on demande non pas un bref de prérogative mais son équivalent moderne, soit « la requête en annulation » (voir *P.P.G. Industries Canada Ltd. c. Le Procureur général du Canada*, [1976] 2 R.C.S. 739, à la page 749). Selon moi, les considérations qui ont amené les cours à conclure au caractère discrétionnaire de ces recours s'appliquent de la même façon au recours prévu

refusal of the remedy sought on the ground that the error invoked is a simple procedural irregularity of no consequence.

[52] It is not uncommon that a court, in its discretion, refuses to quash a decision made unlawfully. Although the absence of prejudice is the reason most often cited, it is not the only one; the extent of the consequences, for example, could be another reason as valid as the lack of consequences. (See *Mobil Oil Canada Ltd. v. Canada-Newfoundland Offshore Petroleum Board*, [1994] 1 S.C.R. 202, at pages 228-229 (“remedies . . . are impractical”); *Canadian Cable Television Assn. v. American College Sports Collective of Canada, Inc.*, [1991] 3 F.C. 626 (C.A.); *Nooshinravan v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2001 FCT 598; *Angus v. Canada*, [1990] 3 F.C. 410 (C.A.), at page 440); *Devinat v. Canada (Immigration and Refugee Board)*, [2000] 2 F.C. 212 (C.A.), at paragraph 71 *et seq.*).

Reconsideration Decision

[53] Given the conclusion at which I have arrived, it is not necessary to deal with the application for judicial review of the December 17, 2003 decision, in which the Chief Electoral Officer dismissed the reconsideration request.

COSTS

[54] By cross-appeal, the respondent claimed the Judge erred by imposing costs against it, since it was successful in its challenge of the appellant’s application for judicial review.

[55] To justify this somewhat unusual order, the Judge stated that the appellant had “raised a valid question.” I understand from this that she granted costs in favour of the appellant against the respondent because the appellant was successful in its claim that the Chief Electoral Officer’s decision was unlawful and the reason the respondent, in the end, succeeded, was that the Court, in its discretion, refused to grant the remedies sought.

par l’article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*. L’exercice légitime de ce pouvoir discrétionnaire en l’espèce entraînera inévitablement le refus du recours sollicité pour le motif que l’erreur invoquée n’est qu’une irrégularité de procédure qui ne tire pas à conséquence.

[52] Il n’est d’ailleurs pas rare qu’une cour, dans sa discrétion, refuse d’annuler une décision pourtant prise illégalement. Bien que l’absence de préjudice soit le motif le plus souvent invoqué, ce n’est pas le seul qui puisse l’être et l’énormité des conséquences, par exemple, peut être un motif aussi valable que l’absence de conséquences. (Voir *Mobil Oil Canada Ltd. c. Office Canada-Terre-Neuve des hydrocarbures extracôtiers*, [1994] 1 R.C.S. 202, aux pages 228 et 229 (« redressements [. . .] peu réalistes »); *Assoc. canadienne de télévision par câble c. American College Sports Collective of Canada, Inc.*, [1991] 3 C.F. 626 (C.A.); *Nooshinravan c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, 2001 CFPI 598; *Angus c. Canada*, [1990] 3 C.F. 410 (C.A.), à la page 440); *Devinat c. Canada (Commission de l’immigration et du statut de réfugié)*, [2000] 2 C.F. 212 (C.A.), aux paragraphes 71 *et ss.*)

Décision de réexamen

[53] Vu la conclusion à laquelle j’en arrive, il n’est pas nécessaire de traiter de la demande de contrôle judiciaire de la décision du 17 décembre 2003 dans laquelle le directeur rejetait la demande de réexamen.

LES DÉPENS

[54] L’intimé, par appel incident, soutient que la juge a erré en lui imposant le paiement de dépens puisqu’il avait eu gain de cause dans sa contestation de la demande de contrôle judiciaire présentée par l’appelant.

[55] Pour motiver cette ordonnance quelque peu inusitée, la juge a précisé que l’appelant avait « soulevé une question valable ». Je comprends de ces termes qu’elle a accordé les dépens à l’appelant contre l’intimé parce que l’appelant avait eu gain de cause dans sa prétention selon laquelle la décision du directeur était illégale et parce que l’intimé, au fond, ne sortait gagnant de l’exercice que parce que la Cour, dans sa discrétion, avait refusé d’accorder les réparations demandées.

[56] The Court “shall have full discretionary power over . . . costs and the determination of by whom they are to be paid” (subsection 400(1) [as am. by SOR/2002-417, s. 25(F)] of the *Federal Courts Rules* [SOR/98-106, s. 1 (as am. by SOR/2004-283, s. 2)]). Perhaps contrary to other jurisdictions, the *Federal Courts Rules* list, at subsection 400(3), a series of factors a judge may rely on in exercising this discretion. The list is not exhaustive and the Federal Court of Appeal will not intervene in a cost award except in rare instances, where the judge is clearly misdirected in law, considered non-relevant elements or did not justify a decision that is clearly contrary to the practice generally followed.

[57] In this case, I do not believe there is reason to intervene. The appellant clarified, in the sense he proposed, a public interest legislative provision and his application was well founded. As Lord Justice Buckley noted in *Scherer v. Counting Instruments Ltd.*, [1986] 2 All E.R. 529 (C.A.), at page 536:

If a party invokes the jurisdiction of the court to grant him some discretionary relief and establishes the basic grounds therefor but the relief sought is denied in the exercise of discretion . . . the opposing party may properly be ordered to pay his costs.

[58] As a result, I would dismiss the cross-appeal and confirm the Justice’s order regarding costs.

[59] As for costs in this Court, they would not have been granted against the Chief Electoral Officer regardless of the outcome of the appeal. The Chief Electoral Officer is not a party to the proceedings and acted only as intervener when leave to do so was granted by order of the Federal Court on April 28, 2004. It is not customary to impose costs on the federal board, commission or tribunal whose decision is being challenged, unless the order allowing the intervention so specifies—which is not the case—or in exceptional circumstances—such as misconduct or abuse of procedure—which are not present in this case.

[56] La Cour a « le pouvoir discrétionnaire [. . .] de désigner les personnes qui doivent les payer » (paragraphe 400(1) [mod. par DORS/2002-417, art. 25(F)] des *Règles des Cours fédérales* [DORS/98-106, article 1 (mod. par DORS/2004-283, art. 2)]). Contrairement, peut-être, à d’autres juridictions, les *Règles des Cours fédérales* énumèrent, au paragraphe 400(3), une série de facteurs dont un juge peut s’inspirer pour exercer sa discrétion. Cette liste n’est pas exhaustive et la Cour d’appel fédérale n’interviendra dans l’adjudication des dépens qu’en de rares occasions, là où le juge s’est clairement mal dirigé en droit, a tenu compte de considérations non-pertinentes ou n’a pas motivé une décision qui, à sa face même, est contraire à la pratique généralement suivie.

[57] En l’espèce, je ne crois pas qu’il y ait matière à intervention. L’appelant a fait clarifier, dans le sens qu’il proposait, une disposition législative d’intérêt public et sa demande était bien fondée. Ainsi que le note le lord juge Buckley, dans *Scherer v. Counting Instruments Ltd.*, [1986] 2 All E.R. 529 (C.A.), à la page 536 :

[TRADUCTION] Si une partie invoque la compétence de la Cour pour lui accorder un redressement discrétionnaire et qu’elle en établit les justifications fondamentales, mais que le redressement demandé est refusé lors de l’exercice du pouvoir discrétionnaire [. . .] il peut à bon droit être ordonné à la partie adverse de payer ses dépens.

[58] Je rejetterais en conséquence l’appel incident et confirmerais l’ordonnance de la juge relativement aux dépens.

[59] En ce qui a trait aux dépens en cette Cour, ils n’auraient pas été accordés, quelle que fut l’issue de l’appel, à l’encontre du directeur général des élections. Ce dernier n’est pas partie aux procédures et n’a agi qu’en qualité d’intervenant depuis que cette qualité lui a été reconnue par une ordonnance de la Cour fédérale datée du 28 avril 2004. Il n’est pas coutume d’imposer des dépens à l’office fédéral dont la décision est attaquée, à moins que l’ordonnance accueillant l’intervention ne le précise—ce qui n’est pas le cas—ou à moins de circonstances exceptionnelles—telles l’inconduite ou l’abus de procédure—qui ne se retrouvent pas en l’espèce.

[60] However, the respondent must have its costs against the appellant. The respondent was successful in appeal and the appellant can no longer use the ground of public interest or the ground of his success in trial Court before us. He chose not to be satisfied with the judgment rendered against him and all his grounds of appeal are dismissed: he must therefore assume the risks of an unsuccessful appeal.

ORDER

[61] I would dismiss the appeal and order the appellant to pay the respondent costs in this Court.

[62] I would dismiss the cross-appeal of the respondent with costs in favour of the appellant.

LINDEN J.A.: I concur.

LÉTOURNEAU J.A.: I concur.

[60] L'intimé, par contre, devrait avoir droit à ses dépens contre l'appellant. Il a eu gain de cause en appel et l'appellant ne peut plus invoquer devant nous le motif de l'intérêt public non plus que le motif de son succès sur le fond en première instance. Il a choisi de ne pas se satisfaire du jugement rendu contre lui et tous ses motifs d'appel sont rejetés : il doit dès lors assumer les risques d'un appel infructueux.

DISPOSITIF

[61] Je rejetterais l'appel et ordonnerais à l'appellant de payer à l'intimé les dépens en cette Cour.

[62] Je rejetterais l'appel incident de l'intimé avec dépens en faveur de l'appellant.

LE JUGE LINDEN, J.C.A. : Je suis d'accord.

LE JUGE LÉTOURNEAU, J.C.A. : Je suis d'accord.