

T-2133-88

T-2133-88

**Alan Riddell (Applicant)**

v.

**Jean-Marc Hamel and Jean-Robert Gauthier (Respondents)**INDEXED AS: *RIDDELL v. HAMEL*

Trial Division, Muldoon J.—Ottawa, November 15 and 17, 1988.

*Elections — Application for declaration Canada Elections Act, s. 72 valid, mandamus requiring enforcement of s. 72, and order for removal of campaign signs misnaming official agent, thereby not complying with s. 72 — Alberta Court of Queen's Bench declaring s. 72 inconsistent with Charter, s. 2(b) in Citizens' Coalition case — Sufficient justification for Chief Electoral Officer's refusal to enforce s. 72, until disapproved by court of concurrent or superior jurisdiction — No evidence supporting speculation of danger to democracy if s. 72 not enforced — No notice of proceedings to provincial attorneys general — No urgency shown — Serious questions to be tried, including whether s. 72 contrary to Charter, whether Chief Electoral Officer or Commissioner of Canada Elections responsible for enforcement of Act, and whether such officials immune from judicial review — Motion dismissed without prejudice to right to bring action within fixed period of time.*

*Federal Court jurisdiction — Trial Division — Application for declaration, mandamus and order requiring federal election candidate to remove campaign signs not complying with Canada Elections Act, s. 72 — Court lacking jurisdiction over candidate as not federal board, commission or other tribunal.*

*Practice — Costs — Application concerning validity, enforcement of Canada Elections Act denied, as against candidate, for want of jurisdiction — Award of costs reduced due to counsel's unfounded allegations of malice, bad faith, dishonesty and unethical behaviour.*

#### STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

*Canada Elections Act*, R.S.C. 1970 (1st Supp.), c. 14, ss. 2, 3(7), 4(1)(a),(b),(c), 23(2)(a) (as am. by S.C. 1977-78, c. 3, s. 21), 26(1), 62(1) (as am. by S.C. 1980-81-82-83, c. 164, s. 10), (1,2) (as enacted *idem*), (2) (as am. *idem*), 70(3) (as am. by S.C. 1977-78, c. 3, s. 45), 70.1 (as added by S.C. 1973-74, c. 51, s. 12), 72(1) (as am. by S.C. 1980-81-82-83, c. 164, s. 15), (2) (as am.

**Alan Riddell (requérant)**

c.

**Jean-Marc Hamel et Jean-Robert Gauthier (intimés)**RÉPERTORIÉ: *RIDDELL c. HAMEL*

b Division de première instance, juge Muldoon—Ottawa, 15 et 17 novembre 1988.

*Élections — La demande sollicite un jugement déclaratoire portant que l'art. 72 de la Loi électorale du Canada est valide, un bref de mandamus ordonnant l'application de l'art. 72 et une ordonnance qui prescrirait le retrait des affiches électorales désignant erronément un agent officiel, contrairement à l'art. 72 — Dans l'arrêt Coalition nationale des citoyens, la Cour du Banc de la Reine de l'Alberta a déclaré que l'art. 72 était incompatible avec l'art. 2b) de la Charte — Le refus du directeur général des élections d'appliquer l'art. 72 est justifié tant que cet arrêt n'a pas été infirmé par une cour de compétence concurrente ou supérieure — Aucun élément de preuve n'appuie les conjectures voulant que la démocratie soit mise en danger si l'art. 72 n'est pas appliqué — Aucun avis de l'instance en l'espèce n'a été expédié aux procureurs généraux des provinces — Aucune urgence n'a été établie — Il existe des questions sérieuses à trancher, notamment celle de savoir si l'art. 72 est contraire à la Charte, celle de savoir si le fonctionnaire chargé d'assurer l'application de la Loi est le directeur général des élections ou le commissaire aux élections fédérales et celle de savoir si ces fonctionnaires échappent à la surveillance judiciaire — La requête est rejetée sous réserve du droit du requérant d'intenter une action dans un délai déterminé.*

*Compétence de la Cour fédérale — Division de première instance — La demande sollicite un jugement déclaratoire, un bref de mandamus et une ordonnance enjoignant à un candidat d'une élection fédérale de retirer les affiches électorales qui ne sont pas conformes à l'art. 72 de la Loi électorale du Canada — La Cour n'a pas la compétence voulue en ce qui concerne le candidat puisque celui-ci ne constitue pas un office, une commission ou un autre tribunal fédéral.*

*Pratique — Frais et dépens — La demande concernant la validité et l'application de la Loi électorale du Canada est rejetée pour défaut de compétence dans la mesure où elle vise le candidat — Les dépens sont réduits en raison des allégations non fondées imputant de la malice, de la mauvaise foi, de la malhonnêteté ainsi qu'une conduite déloyale.*

#### LOIS ET RÈGLEMENTS

*Charte canadienne des droits et libertés*, qui constitue la Partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, chap. 11 (R.-U.), art. 2b).

*Loi électorale du Canada*, S.R.C. 1970 (1<sup>er</sup> Supp.), chap. 14, art. 2, 3(7), 4(1)a),b),c), 23(2)a) (mod. par S.C. 1977-78, chap. 3, art. 21), 26(1), 62(1) (mod. par S.C.

*idem*), 77(1), 78(1), 99(2),(3),(4) (as am. by S.C. 1973-74, c. 51, s. 13).

*Canadian Charter of Rights and Freedoms*, being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.), s. 2(b).

1980-81-82-83, chap. 164, art. 10), (1.2) (édicte, *idem*), (2) (mod., *idem*), 70(3) (mod. par S.C. 1977-78, chap. 3, art. 45), 70.1 (ajouté par S.C. 1973-74, chap. 51, art. 12), 72(1) (mod. par S.C. 1980-81-82-83, chap. 164, art. 15), (2) (mod., *idem*), 77(1), 78(1), 99(2),(3),(4) (mod. par S.C. 1973-74, chap. 51, art. 13).

#### CASES JUDICIALLY CONSIDERED

##### FOLLOWED:

*Wilson v. Minister of Justice*, [1985] 1 F.C. 586 (C.A.).

##### REFERRED TO:

*Nat. Citizens' Coalition Inc. Coalition Nat. des Citoyens Inc. v. A.G. of Can.*, [1984] 5 W.W.R. 436 (Alta. Q.B.); *Operation Dismantle Inc. v. The Queen*, [1984] 2 F.C. 98 (T.D.); *Hamel v. Union Populaire*, [1980] 2 F.C. 599; 118 D.L.R. (3d) 484 (C.A.).

##### APPEARANCE:

*Alan Riddell* on his own behalf.

##### COUNSEL:

*Yvon Tarte* for respondent Jean-Marc Hamel.  
*Gérard Lévesque* for respondent Jean-Robert Gauthier.

##### APPLICANT ON HIS OWN BEHALF:

*Alan Riddell*, Ottawa.

##### SOLICITORS:

*Deputy Attorney General of Canada* for respondent Jean-Marc Hamel.  
*Lévesque & Terrien*, Ottawa, for respondent Jean-Robert Gauthier.

*The following are the reasons for order rendered in English by*

MULDOON J.: The applicant seeks:

1. a declaration that section 72 of the *Canada Elections Act* R.S.C., (1st Supp.) Chap. 14 is valid;
2. an order of *mandamus* requiring the respondent, Jean-Marc Hamel to enforce compliance of section 72 of the *Canada Elections Act* pursuant to paragraph 4(1)(a) of the said Act; and
3. an order requiring the respondent Jean-Robert Gauthier to remove all campaign signs and replace them with material which complies with the *Canada Elections Act*.

#### JURISPRUDENCE

##### DÉCISION SUIVIE:

*Wilson c. Ministre de la Justice*, [1985] 1 C.F. 586 (C.A.).

##### DÉCISIONS MENTIONNÉES:

*Nat. Citizens' Coalition Inc. Coalition Nat. des Citoyens Inc. v. A.G. of Can.*, [1984] 5 W.W.R. 436 (B.R. Alb.); *Operation Dismantle Inc. c. La Reine*, [1984] 2 C.F. 98 (1<sup>re</sup> inst.); *Hamel c. Union Populaire*, [1980] 2 C.F. 599; 118 D.L.R. (3d) 484 (C.A.).

##### A COMPARU:

*Alan Riddell* pour son propre compte.

##### AVOCATS:

*Yvon Tarte* pour l'intimé Jean-Marc Hamel.  
*Gérard Lévesque* pour l'intimé Jean-Robert Gauthier.

##### LE REQUÉRANT, POUR SON PROPRE COMPTE:

*Alan Riddell*, Ottawa.

##### PROCUREURS:

*Le sous-procureur général du Canada* pour l'intimé Jean-Marc Hamel.  
*Lévesque & Terrien*, Ottawa, pour l'intimé Jean-Robert Gauthier.

*Ce qui suit est la version française des motifs de l'ordonnance rendus par*

LE JUGE MULDOON: Le requérant sollicite:

##### [TRADUCTION]

1. un jugement déclaratoire portant que l'article 72 de la *Loi électorale du Canada* S.R.C., (1<sup>er</sup> Supp.) chap. 14 est valide;
2. une ordonnance enjoignant par voie de *mandamus* à l'intimé Jean-Marc Hamel d'exiger l'observation de l'article 72 de la *Loi électorale du Canada* conformément à l'alinéa 4(1)a) de ladite Loi; et
3. une ordonnance enjoignant à l'intimé Jean-Robert Gauthier de retirer toute les affiches électorales pour les remplacer par du matériel conforme à la *Loi électorale du Canada*.

The stated ground for the applicant's motion is that Mr. Hamel, the Chief Electoral Officer has refused to enforce section 72 of the *Canada Elections Act* [R.S.C. 1970 (1st Supp.), c. 14 (as am. by S.C. 1980-81-82-83, c. 164, s. 15)], on the mistaken legal premise that it is contrary to paragraph 2(b) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* [being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.)]. The applicant appeared in person and, despite the not unusual tendency of non-lawyers to go on too long, and quite repetitively, he raised in an interesting manner not a few difficult points of law. The Court allowed the applicant very great latitude in his presentations. The applicant was met at the outset by preliminary objections by respective counsel on behalf of the respondents.

Before dealing with the arguments, the Court prefers to set out some background facts and information.

The legislative provisions cited by the applicant are as follow. Paragraph 4(1)(a) of the Act runs as follows:

4. (1) The Chief Electoral Officer shall

(a) exercise general direction and supervision over the administrative conduct of elections and enforce on the part of all election officers fairness, impartiality and compliance with the provisions of this Act;

Indeed, it would appear in light of one particular argument about the status of the respondent Gauthier and his official agent, that the applicant would also need to invoke paragraph (b) of that same section, thus;

4. ...

(b) issue to election officers such instructions as from time to time he may deem necessary to ensure effective execution of the provisions of this Act; ...

Section 72 of the Act is manifested in two subsections:

72. (1) Every printed advertisement, handbill, placard, poster or dodger that promotes or opposes the election of a registered political party or candidate and that is displayed or distributed during an election by or on behalf of a registered party or a candidate shall indicate that it was authorized by the registered agent of the party or by the official agent of the

Le fondement sur lequel le requérant fait reposer sa requête est que M. Hamel, le directeur général des élections, a refusé d'appliquer l'article 72 de la *Loi électorale du Canada* [S.R.C. 1970 (1<sup>er</sup> Supp.), chap. 14 (mod. par S.C. 1980-81-82-83, chap. 164, art. 15)] en procédant de la prémisse juridique erronée selon laquelle cet article est contraire à l'alinéa 2b) de la *Charte canadienne des droits et libertés* [qui constitue la Partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, chap. 11 (R.-U.)]. Le requérant a comparu personnellement et, même s'il a eu tendance à prendre trop de temps et à se répéter assez souvent, ce qui n'est pas inhabituel chez les non-avocats, il a soulevé de façon intéressante un bon nombre de points de droit présentant des difficultés. La Cour a accordé une très grande latitude au requérant lors de sa présentation. Ce dernier a dû faire face dès le départ aux objections préliminaires présentées par les avocats respectifs des intimés.

Avant de traiter des arguments présentés, la Cour croit qu'il est opportun d'exposer certains faits et certaines données propres à la présente affaire.

Les dispositions législatives citées par le requérant sont les suivantes. L'alinéa 4(1)a) de la Loi est ainsi libellé:

4. (1) Le directeur général des élections doit

a) diriger et surveiller d'une façon générale les opérations électorales et exiger de tous les officiers d'élection l'équité, l'impartialité et l'observation des dispositions de la présente loi;

En fait, il ressortirait à la lumière d'un argument particulier présenté au sujet du statut de l'intimé Gauthier et de son agent officiel que le requérant aurait également besoin d'invoquer l'alinéa b) de ce même article, qui est ainsi rédigé:

4. ...

b) transmettre, à l'occasion, aux officiers d'élection les instructions qu'il juge nécessaires à l'application efficace des dispositions de la présente loi; ...

L'article 72 de la Loi comporte deux paragraphes :

72. (1) Tout imprimé de la nature d'une annonce, d'un placard, d'une affiche ou d'une circulaire qui indique un soutien ou une opposition à l'élection d'un parti enregistré ou d'un candidat et qui est mis en évidence ou distribué pendant une

candidate, as the case may be, and bear the registered agent's or official agent's name.

(2) Every one who prints, publishes, distributes or posts up, or who causes to be printed, published, distributed or posted up, any document referred to in subsection (1) is, unless it bears the name and authorization required under that subsection, guilty of an offence against this Act.

The reason for which the applicant seeks to have this Court declare the above recited section 72 to be valid, is that in 1984, Mr. Justice Medhurst of the Alberta Court of Queen's Bench declared section 72 *inter alia* to be inconsistent with paragraph 2(b) of the Charter and to this extent of no force or effect. The decision of Medhurst J. is reported as *Nat. Citizens' Coalition Inc. Coalition Nat. des Citoyens Inc. v. A.G. Can.*, [1984] 5 W.W.R. 436 (Alta. Q.B.), hereinafter the *Citizens' Coalition case*.

The applicant is a duly qualified elector in the federal electoral district of Ottawa-Vanier, and is the canvass chairperson in the campaign organization for one of the candidates therein, Gilles Guénette. The applicant tenders in substantive support of his motion, two affidavits by one, Bruce McIntosh, a businessman, who is assistant campaign manager for the said candidate. They allege that various printed pamphlets, signs and election material promoting another candidate in Ottawa-Vanier, the respondent Jean-Robert Gauthier, bear the statement "Authorized by Robert Cusson, official agent" when, in fact, the candidate's official agent is Vincent Gauthier. A sample was exhibited. Despite the fact that Mr. Gauthier's printed literature does not bear the name of his actual official agent, the respondent Chief Elections Officer declines to attempt to enforce section 72 of the Act. The deponent McIntosh relies on the Notice of Grant of a Poll issued by the Returning Officer, provided for in subsection 62(1.2) [as enacted by S.C. 1980-81-82-83, c. 164, s. 10] of the Act, but does not purport to negative the applicability of subsection 62(2) [as am. *idem*] which considers the appointment of another official agent in certain circumstance. In any event, the respondent Gauthier's counsel made no contrary allegation and hardly had sufficient time

élection doit porter les nom et l'autorisation de l'agent enregistré du parti ou de l'agent officiel du candidat, selon le cas.

(2) Est coupable d'une infraction à la présente loi, quiconque imprime, public, distribue ou affiche, ou fait imprimer, publier, distribuer ou afficher un imprimé visé au paragraphe (1) sans indiquer les nom et autorisation des personnes y indiquées.

Si le requérant sollicite un jugement déclaratoire de cette Cour portant que l'article 72 précité est valide, c'est qu'en 1984, le juge Medhurst de la Cour du Banc de la Reine de l'Alberta a déclaré que l'article 72, notamment, était incompatible avec l'alinéa 2b) de la Charte et était inopérant dans la mesure de cette incompatibilité. La décision du juge Medhurst est rapportée sous le titre *Nat. Citizens' Coalition Inc. Coalition Nat. des Citoyens Inc. v. A.G. of Can.*, [1984] 5 W.W.R. 436 (B.R. Alb.), ci-après désignée sous le nom *Coalition nationale des citoyens*.

Le requérant, un électeur dûment qualifié du district électoral fédéral d'Ottawa-Vanier, agit comme président de campagne au sein de l'organisation électorale d'un des candidats en l'espèce, Gilles Guénette. Le requérant présente à l'appui du bien-fondé de sa requête deux affidavits souscrits par un dénommé Bruce McIntosh, un homme d'affaire qui agit comme directeur adjoint de la campagne dudit candidat. Ces affidavits allèguent que des feuillets, des affiches et du matériel électoral imprimés faisant valoir la candidature d'un autre candidat dans Ottawa-Vanier, l'intimé Jean-Robert Gauthier, portent la déclaration [TRADUCTION] «autorisé[e] par Robert Cusson, agent officiel» alors que l'agent officiel de ce candidat est en fait Vincent Gauthier. Un échantillon a été présenté en preuve. Malgré le fait que les imprimés de M. Gauthier ne portent pas le nom de son véritable agent officiel, le directeur général des élections intimé refuse de tenter d'appliquer l'article 72 de la Loi. Le déposant McIntosh s'appuie sur l'avis d'un scrutin délivré par le président d'élection conformément au paragraphe 62(1.2) [édicte par S.C. 1980-81-82-83, chap. 164, art. 10] de la Loi, mais il ne prétend pas nier l'applicabilité du paragraphe 62(2) [mod., *idem*] qui prévoit la nomination d'un nouvel agent officiel dans certaines circonstances. Quoi qu'il en soit, l'avocat de l'intimé Gauthier n'a fait valoir aucune allégation affirmant le contraire et a à peine eu le temps de même donner un avis de son intention, le cas échéant, de

even to notify his intention, if any, to cross-examine Mr. McIntosh on his affidavit.

Now, the respondent Gauthier's counsel advanced certain preliminary objections one of which was effective and many of which were simply objectionable. Among the latter are those which imputed malice, bad faith, dishonesty, and unethical behaviour on the part of the applicant, all without a scintilla of evidence. Although Mr. Gauthier was importuned out of the blue with little notice, he cannot expect to be awarded a full measure of costs when his counsel takes such an approach. Those who seek to uphold the law are not to be reviled.

The respondent Gauthier's counsel suggested that to seek to enforce a non-existent provision of law is abusive. He would be on stronger ground there, had he not overlooked that the applicant's first request is to declare that section 72 is revived and fully valid. Counsel's objection that this Court has no jurisdiction over the respondent Gauthier is all counsel needed to advance. The applicant ingeniously asserted that every candidate, Mr. Gauthier included, with their and his official agent, is a "federal board, commission or other tribunal" because he exercises functions pursuant, for example, to paragraph 23(2)(a) [as am. by S.C. 1977-78, c. 3, s. 21] and subsections 26(1) and 62(1) [as am. by S.C. 1980-81-82-83, c. 164, s. 10] of the *Canada Elections Act*. What the candidate is permitted to do in his own interest, or required to do in the public interest, does not render him a federal board or other tribunal. The Court would have permitted Mr. Gauthier to intervene as an interested person in these proceedings had he sought such standing, but it will not purport to impose its jurisdiction over him. The applicant's motion is accordingly struck out in so far as it aims to implead Jean-Robert Gauthier in these proceedings, and Mr. Gauthier is awarded only two-thirds of his taxed party-and-party costs (in view of counsel's extravagant and unproved allegations) against the applicant who is ordered to pay the same.

contre-interroger M. McIntosh relativement à son affidavit.

L'avocat de l'intimé Gauthier a d'autre part mis de l'avant certaines objections préliminaires, dont une était valable et dont un bon nombre étaient tout simplement répréhensibles. Parmi ces dernières figurent les objections qui, sans un soupçon de preuve, ont imputé au requérant de la malice, de la mauvaise foi, de la malhonnêteté ainsi qu'une conduite déloyale. Bien que M. Gauthier ait été importuné de façon imprévue et ait reçu peu d'avertissement, il ne peut s'attendre à ce que la Cour lui accorde la totalité de ses frais lorsque son avocat adopte une telle approche. Celui qui recherche l'application de la loi ne doit pas être insulté.

L'avocat de l'intimé Gauthier a soutenu qu'il est abusif de demander l'application d'une disposition légale non existante. Cet aspect de son argumentation aurait de meilleures chances de réussir, mais il ne tient pas compte du fait que la première demande du requérant sollicite une déclaration portant que l'article 72 revit et est pleinement valide. L'objection de cet avocat selon laquelle cette Cour n'est pas compétente en ce qui concerne l'intimé Gauthier était suffisante par elle-même. Le requérant a astucieusement prétendu que chaque candidat, y compris M. Gauthier, constitue avec son agent officiel un(e) «office, commission ou autre tribunal fédéral» parce qu'il exerce des fonctions en vertu de dispositions comme, par exemple, l'alinéa 23(2)a) [mod. par S.C. 1977-78, chap. 3, art. 21] et les paragraphes 26(1) et 62(1) [mod. par S.C. 1980-81-82-83, chap. 164, art. 10] de la *Loi électorale du Canada*. Les actions permises à un candidat dans son propre intérêt ou exigées d'un candidat dans l'intérêt public ne suffisent pas à en faire un office ou un autre tribunal fédéral. La Cour aurait autorisé M. Gauthier à intervenir à titre de personne intéressée dans l'instance s'il avait demandé qu'une telle qualité lui soit reconnue, mais elle ne cherchera pas à lui imposer sa compétence. La requête du requérant est donc radiée dans la mesure où elle vise à associer à la procédure Jean-Robert Gauthier dans la présente instance, et M. Gauthier ne se verra accorder que les deux-tiers de ses frais taxés entre parties (considérant les allégations extravagantes et non prouvées de son avocat) contre le requérant, à qui il sera ordonné de les payer.

In common with the respondent Gauthier, the Chief Electoral Officer objected to short notice of these proceedings which was served only the previous day. In fact, the Court is not well equipped to deal on an emergency basis—except perhaps for interim injunction with an undertaking as to damages or bond—in matters like this of only evanescent duration. When an extraordinary remedy is sought in such matters, and not constabulary action, the Court should have the necessary tools, if needed in matters of great urgency.

This is not a matter of great urgency. The Court of course upholds the imperative to obey the law, but among the offences denounced by the elections legislation, a breach of subsection 72(1) is not among those which Parliament itself has characterized as the most heinous. It bears the general penalties prescribed by section 78. But, for example, removing or tampering with official notices without authority so to do, carries twice the possible term of imprisonment on summary conviction pursuant to subsection 77(1), and subsection 99(4) [as am. by S.C. 1973-74, c. 51, s. 13] carries five times the monetary fine on summary conviction for breach of subsections 99(2) and (3). This is not a matter of deceiving, obstructing or intimidating voters. In fact Parliament does not provide any deterrent or more draconian measure than prosecution pursuant to subsection 72(2) which in turn is pursuant to subsection 78(1).

Now, the applicant speculated that the evil so deliberately minimized by Mr. Justice Medhurst in the *Citizens' Coalition* case will arise. That is: that affluent combinations, unions or coalitions will intervene with undue influence, compared with their principals' individual voting power, because they have the money to buy access to the mass media or, at least to turn on the printing presses; and that such wealth will be ruthlessly deployed to smother that hot house plant: democ-

Le directeur général des élections, conjointement avec l'intimé Gauthier, a présenté une objection soulevant la brièveté excessive de l'avis relatif à la présente instance, qui n'a été signifié qu'un jour avant son commencement. En fait, la Cour n'est pas bien outillée pour trancher de façon urgente—sauf peut-être en ce qui concerne l'injonction provisoire assortie d'un engagement à payer des dommages-intérêts ou à fournir un cautionnement—des affaires fugitives comme l'affaire en l'espèce. Lorsqu'on recherche un recours extraordinaire à l'égard de telles questions, plutôt qu'une mesure de police, la Cour devrait avoir les moyens nécessaires pour faire face aux urgences très pressantes.

La présente espèce ne présente pas un caractère de grande urgence. Certes, la Cour doit faire observer la loi, mais il reste que la violation du paragraphe 72(1) n'est pas l'une des infractions dénoncées par la législation sur les élections auxquelles le Parlement lui-même a attribué le plus de gravité. Elle est sanctionnée par les pénalités générales prévues à l'article 78. À titre d'exemple, le fait d'enlever ou de modifier les avis officiels sans autorisation est punissable, en vertu du paragraphe 77(1) et sur déclaration sommaire de culpabilité, d'un emprisonnement d'une durée deux fois plus longue que celle prévue à l'article 78 tandis que le paragraphe 99(4) [mod. par S.C. 1973-74, chap. 51, art. 13] prévoit une amende cinq fois plus importante sur déclaration sommaire de culpabilité pour la violation des paragraphes 99(2) et (3). La présente infraction ne concerne pas le fait de tromper ou d'intimider les électeurs ou d'entraver l'exercice de leur droit de vote. En fait, le Parlement ne prévoit pas à cet égard d'autres mesures dissuasives, ou des mesures plus draconiennes, que la poursuite fondée sur le paragraphe 72(2), qui est elle-même régie par le paragraphe 78(1).

Le requérant a conjecturé à cet égard que le mal si délibérément minimisé par le juge Medhurst dans l'arrêt *Coalition nationale des citoyens* se réalisera: des associations, syndicats ou coalitions possédant de grands moyens financiers interviendront pour exercer une influence sans commune mesure avec le droit de vote des particuliers qui les ont mandatés, parce qu'ils ont les moyens de toucher le grand public par les médias ou, à tout le moins, d'imprimer à tour de bras; et une telle

racy. (It is just that, for it goes against nature to accord the weak equal political power—the individual ballot—with the strong in shaping governmental policies and actions.) The applicant brought no evidence to that effect upon which he speculated.

The Court would not be unresponsive to cogent evidence of such an intended assault by sheer shadowy money on the political parties' abilities to compete among themselves in the public eye for the electorate's votes. Such potential responsiveness on the Court's part was indicated in analogous circumstances in *Operation Dismantle Inc. v. The Queen*, [1984] 2 F.C. 98 (T.D.), at page 108. A cogent demonstration of real and proximate danger to this country, the people or their democratic institutions would certainly induce the Court to exert its powers. The applicant presents no such evidence, but he lamely suggests that he can get some. A court of law and equity does not act precipitously and on mere suspicion, no matter how compelling, such as an established counter-sabotage unit might justifiably do. If the applicant really has such evidence, it is the very sort of evidence upon which sections 70.1 [as added by S.C. 1973-74, c. 51, s. 12] and 72 of the Act could well be supported pursuant to section 1 of the Charter.

The application which the applicant says he might have brought could well be serious enough to move the Court to exercise its powers in the public interest. By comparison, the application which the applicant has brought—the misnamed official agent on partisan propaganda—is relatively trivial and certainly not urgent. The *Citizens' Coalition* case, until disapproved by a court of concurrent or superior jurisdiction, provides the Chief Electoral Officer with sufficient justification not to have enforced section 72 of the *Canada Elections Act* during the current election campaign. In the privileged shelter of the court room his counsel intimated that the Chief Electoral Officer thinks that the effect of that *Citizens'*

richesse sera brutalement déployée pour étouffer cette plante de serre qu'est la démocratie (voilà bien ce qu'elle est, car il n'est pas dans l'ordre des choses d'accorder aux faibles un pouvoir politique égal—par le bulletin de vote individuel—à celui des forts lorsqu'il s'agit de forger les politiques et de déterminer les lignes de conduite du gouvernement). Le requérant n'a présenté aucune preuve établissant le bien-fondé de ses conjectures.

La Cour ne serait pas sans réagir devant la preuve convaincante que l'on cherche, par des apports d'argent occulte, à déséquilibrer la capacité des partis politiques de se battre dans l'arène publique pour emporter la faveur de l'électorat. La Cour a indiqué qu'elle était habilitée à prendre des mesures correctives relativement à des circonstances analogues dans l'arrêt *Operation Dismantle Inc. c. La Reine*, [1984] 2 C.F. 98 (1<sup>re</sup> inst.), à la page 108. La démonstration convaincante d'un danger réel et imminent pour ce pays, ses habitants ou leurs institutions démocratiques amènerait certainement la Cour à exercer ses pouvoirs. Le requérant ne présente aucun élément de preuve établissant un tel péril mais se contente de suggérer mollement qu'il peut en obtenir. Une cour de justice et d'*equity*, au contraire d'une unité anti-sabotage, n'est pas justifiée d'agir précipitamment en se fondant sur de simples soupçons, quelque convainquants qu'ils puissent être. Si le requérant possède réellement une telle preuve, celle-ci est précisément de celles qui pourraient étayer la validité des articles 70.1 [ajouté par S.C. 1973-74, chap. 51, art. 12] et 72 de la Loi au regard de l'article 1 de la Charte.

La demande que le requérant dit qu'il aurait pu présenter pourrait bien être suffisamment sérieuse pour amener la Cour à exercer ses pouvoirs dans l'intérêt public. En comparaison, la demande que le requérant a effectivement présentée—la désignation de la mauvaise personne comme agent officiel sur des imprimés faisant de la propagande partisane—est relativement peu importante et ne présente certainement pas un caractère d'urgence. L'arrêt *Coalition nationale des citoyens*, tant qu'il n'est pas infirmé par une cour de compétence concurrente ou supérieure, justifie le refus du directeur général des élections d'appliquer l'article 72 de la *Loi électorale du Canada* durant la campagne électorale en cours. Se prévalant de

*Coalition* case has been positively harmful and he would be pleased to see it reversed. The defendant in that 1984 case, the Attorney General of Canada, took no appeal and the Chief Electoral Officer was not impleaded in the matter.

Now the Chief Electoral Officer's counsel also took the view that the Chief Electoral Officer is the wrong respondent in any event because the official directly made responsible for enforcement and compliance, pursuant to subsection 70(3) [as am. by S.C. 1977-78, c. 3, s. 45] of the Act, is not he himself, but is rather the Commissioner of Canada Elections (hereinafter: the C.C.E.). He argues that the direct designation of the C.C.E. in subsection 70(3) "to ensure that the provisions of this Act are complied with and enforced" is far more indicative of the will of Parliament than the somewhat more diluted provisions, designed principally for internal organizational administration; found in paragraph 4(1)(a) [or even (c)].

The above summarized arguments seems more plausible than the next, which is to the effect that, in any event, the Chief Electoral Officer and the C.C.E. being appointed by or through the House of Commons are both immune from the judicial supervision of this Court. This is as if in federal Canada today the ultimate appellate Court were a committee of the House of Lords which would thereby be called upon to adjudicate upon the rights and privileges of the Commons, a prospect long considered a potential malaise of the body politic in unitary Britain. The argument smacks of the mentality of colonial deference to the norms of a motherland which have no application here. Section 3 of the Act makes the Chief Electoral Officer a very independent high official of state and the provisions, in particular, of subsection 3(7) whereby he is removable "only for cause by the Governor General on address of [both] the Senate and the House of Commons," still do not put him above the law. Counsel says it is not the Chief

l'immunité offerte dans la salle d'audience, son avocat a indiqué que le directeur général des élections considère que l'arrêt *Coalition nationale des citoyens* a eu des conséquences absolument néfastes et qu'il serait content de le voir infirmé. Le procureur général du Canada, qui était défendeur dans cette affaire qui s'est déroulée en 1984, n'a pas interjeté appel de la décision rendue et le directeur général des élections n'a pas été associé à l'instance.

L'avocat du directeur général des élections a également prétendu qu'en tout état de cause, le directeur général ne devrait pas agir comme intimé dans la présente affaire puisque le fonctionnaire chargé d'assurer l'application et le respect de la Loi, aux termes du paragraphe 70(3) [mod. par S.C. 1977-78, chap. 3, art. 45] de la Loi, n'est pas le directeur lui-même mais le commissaire aux élections fédérales (que nous dénommerons le C.E.F.). Il soutient que le fait que le paragraphe 70(3) attribue directement au C.E.F. le rôle de «veiller à ce que les dispositions de la présente loi soient respectées et appliquées» est beaucoup plus représentatif de l'intention du Parlement que les dispositions en quelque sorte plus diluées figurant à l'alinéa 4(1)a [ou même à l'alinéa c)], qui auraient été conçues principalement pour les fins de l'administration organisationnelle interne.

L'argument résumé ci-dessus semble plus plausible que celui qui lui fait suite, selon lequel, quoi qu'il en soit, le directeur général des élections et le C.E.F., nommés par la Chambre des communes ou par son intermédiaire, échappent tous deux à la surveillance judiciaire de cette Cour. C'est comme si, dans le fédéralisme canadien d'aujourd'hui, la Cour d'appel ultime était un comité de la Chambre des lords qui serait ainsi appelé à statuer sur les droits et privilèges des Communes, une perspective considérée depuis longtemps comme un malaise potentiel du corps politique de la Grande-Bretagne unitaire. Cet argument procède d'un esprit de déférence coloniale voulant imposer des normes de la mère patrie qui ne s'appliquent pas dans notre pays. L'article 3 de la Loi fait du directeur général des élections un haut-fonctionnaire de l'État et lui confère une grande indépendance; les dispositions de cet article, et en particulier le paragraphe 3(7) selon lequel le directeur général des élections n'est amovible «que pour



Electoral Officer, but the C.C.E. who would be responsible if one or either of them be exigible at all to this Court's supervision. Counsel says, in effect that the applicant has sued the wrong official and ought to be dismissed on that ground.

This remaining respondent's counsel cites the statutory duties of the C.C.E. in section 70 of the Act, thus:

70. ...

(3) The Chief Electoral Officer shall appoint a Commissioner of Canada Elections (in this Act referred to as the "Commissioner") whose duties, under the general supervision of the Chief Electoral Officer, shall be to ensure that the provisions of this Act are complied with and enforced.

The point is open to debate, for, the C.C.E. being an "election officer" within the meaning of section 2 of the Act is still subject to motivation in the performance of his duties by the Chief Electoral Officer, as above indicated in paragraph 4(1)(b), who shall from time to time instruct election officers, including the C.C.E. as necessary "to ensure effective execution of the provisions of this Act". It may be that upon the submission of further, more thorough and better arguments, one or even both officials would be found to carry the legal duty to enforce section 72 of the Act, if it be valid legislation.

Be that as it may the respondent's counsel still ultimately posits that neither is exigible to the Court's supervising jurisdiction, but that both are immune because the respondent is responsible only to Parliament. This, too, is a debatable contention which was raised, but not determined in *Hamel v. Union Populaire*, [1980] 2 F.C. 599, at page 604; 118 D.L.R. (3d) 484 (C.A.), at page 489. In reviewing a *mandamus* issued by the Trial Division, the Appeal Division of this Court merely assumed that "the Chief Electoral Officer is subject to the supervision of the courts" but did not resolve the question. That indeed is a question which deserves better argumentation and more

cause, par le gouverneur général sur une adresse [à la fois] du Sénat et de la Chambre des communes» ne suffisent pas à le hisser au-dessus de la loi. L'avocat du directeur général des élections dit que dans l'hypothèse où le directeur général des élections ou le C.E.F., ou l'un et l'autre, pourraient être assujettis à la surveillance de cette Cour, c'est le second qui devrait être considéré comme la personne responsable. Cela revient à dire que le requérant a engagé des procédures contre le mauvais officier et qu'en conséquence, sa demande devrait être rejetée.

L'avocat de l'autre intimé fait état des fonctions assignées au C.E.F. par l'article 70 de la Loi, à savoir:

70. ...

(3) Le directeur général des élections doit nommer un commissaire aux élections fédérales (appelé le «commissaire» dans la présente loi) qui a pour fonctions, sous la surveillance générale du directeur général des élections, de veiller à ce que les dispositions de la présente loi soient respectées et appliquées.

La question reste ouverte, puisque le C.E.F., étant un «officier d'élection» au sens de l'article 2 de la Loi, demeure assujetti dans l'exercice de ses fonctions aux directives du directeur général des élections qui, selon les termes précités de l'alinéa 4(1)(b), doit transmettre aux officiers d'élection, y compris le C.E.F., les instructions qu'il juge nécessaires «à l'application efficace des dispositions de la présente loi». Il est possible qu'une argumentation plus poussée, plus complète et supérieure convainque un tribunal de conclure qu'il incombe également à l'un de ces deux officiers, ou aux deux, de faire respecter l'article 72 de la Loi, dans l'hypothèse où cette disposition législative serait valide.

Quoi qu'il en soit, l'avocat de l'intimé prétend en fin de compte que ni l'un ni l'autre n'est assujetti au pouvoir de surveillance de la Cour mais que tous deux jouissent d'une immunité parce que l'intimé ne relève que du Parlement. Il s'agit, là encore, d'une question litigieuse, qui a été soulevée sans être tranchée dans l'arrêt *Hamel c. Union Populaire*, [1980] 2 C.F. 599, à la page 604; 118 D.L.R. (3d) 484, à la page 489. Examinant un bref de *mandamus* délivré par la Division de première instance, la Division d'appel de cette Cour a simplement tenu pour acquis que «le directeur général des élections est assujetti au contrôle des tribunaux» sans trancher cette question. Celle-ci

thorough deliberation than can be accorded in summary proceedings such as these. However, it is by no means certain that the respondent's belief that he, an *ex officio* wielder of State authority and statutory power—a quintessential paradigm of “a federal board . . . or other tribunal”—is immune from prerogative relief is sustainable, especially now in an era when Parliament and the government of the day are themselves subject to the law of the Constitution.

In any event the respondent's posture herein does make it necessary to determine the constitutional validity of section 72 of the Act. No notice of these proceedings has been served on any Attorney General within Canada to discover whether any be interested in intervening in these proceedings. Such an opportunity should be accorded to the attorneys general. Therefore because: the matter is not shown to be of any appreciable urgency; there is at least one constitutional question to be determined; and the applicant seeks not only relief by way of *mandamus* and mandatory injunction, but also by declaration of the validity of the impugned section 72, the Court will follow the direction given by the Appeal Division in *Wilson v. Minister of Justice*, [1985] 1 F.C. 586, at page 589:

It seems to me that, faced with an application for declaratory relief, a trial judge has two options: he may dismiss the application on the procedural ground without prejudice to the right of the applicant to bring his action within a prescribed time or he may on consent and not merely in the absence of objection, order that the proceeding be deemed to have been properly commenced provided the parties place on the record an agreed statement of all the facts upon which the issues are to be adjudicated. Failure to define the facts can lead to a situation as we presently face. There is no certainty that issues will be approached on appeal in precisely the same fashion as a trial.

Since there is no consent on the respondent's part and no possibility of an agreed statement of facts, the applicant's motion will be dismissed, with party-and-party costs to be borne by the applicant if the matter stops here. However, costs will be in the cause if the applicant proceeds to bring an action such as he may do, without prejudice. As prescribed by Mr. Justice Mahoney in the *Wilson* case, this dismissal is effected without

mérite certes d'être débattue et étudiée de façon plus approfondie qu'elle ne peut l'être dans le cadre de procédures sommaires comme celles en l'espèce. Toutefois, il n'est aucunement certain que l'intimé, qui détient d'office une autorité étatique et un pouvoir conféré par une loi—une caractéristique essentielle d'«un office . . . ou . . . autre tribunal fédéral»—ait raison de prétendre qu'il jouit d'une immunité à l'égard des brefs de prérogative, en particulier à une époque où, comme c'est le cas actuellement, le Parlement et le gouvernement en place sont eux-mêmes assujettis aux règles de droit énoncées par la Constitution.

Quoi qu'il en soit, la position de l'intimé en l'espèce nécessite une décision sur la constitutionnalité de l'article 72 de la Loi. Aucun avis de la présente instance n'a été signifié aux procureurs généraux du Canada afin de découvrir si certains de ceux-ci seraient intéressés à y intervenir. Cette possibilité devrait leur être accordée. En conséquence, comme il n'est pas établi que la présente affaire est très urgente, comme il existe au moins une question constitutionnelle à trancher et comme le requérant sollicite non seulement un redressement par voie de *mandamus* et d'injonction mandatoire mais également une déclaration sur la validité de l'article 72 contesté, la Cour suivra la directive donnée par la Division d'appel dans l'arrêt *Wilson c. Ministre de la Justice*, [1985] 1 C.F. 586, à la page 589:

Il me semble que deux partis s'offrent au juge saisi d'une requête en jugement déclaratoire: il peut soit rejeter la demande pour des motifs d'ordre procédural tout en réservant au requérant le droit d'intenter son action dans un délai qu'il fixe, soit, avec le consentement des parties et non simplement en l'absence d'objection, ordonner que l'on considère que l'instance a été régulièrement introduite, à condition que les parties versent au dossier un exposé conjoint de tous les faits sur lesquels les questions en litige devront être tranchées. L'omission de délimiter les faits peut amener une situation semblable à celle que nous avons en l'espèce. On ne peut avoir la certitude qu'en appel, les questions en litige seront abordées de la même façon que lors du procès.

Comme l'intimé n'a pas donné le consentement requis et qu'il n'existe aucune possibilité qu'un exposé conjoint des faits soit versé au dossier, la requête du requérant sera rejetée, et ce dernier paiera les frais entre parties si l'affaire prend fin avec la présente décision. Toutefois, les frais suivront l'issue du litige si le requérant engage une action comme il a la possibilité de le faire, sous toute réserve que de droit. Ainsi que l'a prescrit

prejudice to the right of the applicant to bring action against the Chief Electoral Officer and/or the Commissioner of Canada Elections and/or the Attorney General of Canada as he may be advised, for the declaratory and other relief sought here, if so advised, before the close of business in the Court's registry office in Ottawa on Friday, December 9, 1988, failing which, the respondent the Chief Electoral Officer may tax his costs and have judgment for them against the applicant.

*a* M. le juge Mahoney dans l'arrêt *Wilson*, le rejet de la présente requête ne préjudicie pas au droit du requérant d'intenter une action contre le directeur général des élections et/ou le commissaire aux élections fédérales et/ou le procureur général du Canada s'il juge à propos de le faire, pour obtenir le redressement à caractère déclaratoire et les autres redressements sollicités en l'espèce, avant la fin des heures d'affaires du greffe d'Ottawa de la Cour le vendredi 9 décembre 1988, à défaut de quoi le directeur général des élections intimé pourra taxer ses frais et obtenir un jugement à leur sujet contre le requérant.