

A-31-80

A-31-80

Jean-Marc Hamel (Appellant)

v.

Union Populaire and Henri Laberge (Respondents)

Court of Appeal, Pratte J. and Hyde and Lalande D.JJ.—Montreal, January 25 and 26, 1980.

Prerogative writs — Mandamus — Elections — Respondent Union Populaire was deleted from the registry of political parties because of failure to file information required by s. 13(7) of the Canada Elections Act within deadline, and because information filed was incomplete — Appeal from Trial Division's decision ordering appellant to exercise his discretion under s. 4(2) of the Act, and to cancel, if he sees fit, the deletion of Union Populaire — Appeal allowed on grounds that there was no evidence that appellant refused to exercise the discretion conferred on him by s. 4(2) of the Act — Canada Elections Act, R.S.C. 1970 (1st Supp.), c. 14, ss. 4(2), 13(1), (7), (8).

The Union Populaire was a political party registered under subsection 13(1) of the *Canada Elections Act* when in December 1979, general elections were ordered to be held on February 18, 1980. The appellant informed the head of Union Populaire of the need to submit a statement confirming or bringing up to date the information relating to his party contained in the registry of political parties, not later than December 31, 1979 (the enumeration date), pursuant to subsection 13(7) of the *Canada Elections Act*. Although a letter to appellant was posted on December 24, 1979, it was not delivered until January 2, 1980. The appellant thereupon notified the head of the party that he had deleted the Union Populaire from the registry of political parties because the information did not reach him until January 2, and because the information was incomplete. The respondents applied to the Trial Division for *mandamus*, alleging that the appellant's decision was unjust and wrongful, particularly as appellant had the power to extend the deadline. The Trial Division allowed the application and ordered the appellant to exercise his discretion to extend the deadline pursuant to subsection 4(2), and to cancel if he sees fit the deletion of the Union Populaire.

Held, the appeal is allowed. It is assumed that the appellant is subject to the supervision of the courts, and that the decision of the appellant to delete the Union Populaire was improperly made, because one of the two reasons on which it was based (incomplete information) had no legal validity. The appeal is allowed on the basis that an application for *mandamus* cannot be granted unless it is proven that the person against whom it is directed failed to perform a duty imposed on him by law. If such evidence does not exist, the application must be dismissed. Here, the duty which the Trial Judge ordered appellant to carry out is that of determining whether, in the circumstances, it would not be advisable for him to use the power conferred on him by subsection 4(2) to extend the deadline provided for in subsection 13(7). However, there is no evidence in the record

Jean-Marc Hamel (Appelant)

c.

Union Populaire et Henri Laberge (Intimés)

Cour d'appel, le juge Pratte et les juges suppléants Hyde et Lalande—Montréal, 25 et 26 janvier 1980.

Brefs de prérogative — Mandamus — Élections — L'Union Populaire, qui est l'intimée, a été radiée du registre des partis politiques parce qu'elle ne produisait pas dans les délais les renseignements requis par l'art. 13(7) de la Loi électorale du Canada et que les renseignements produits étaient incomplets — Appel contre la décision de la Division de première instance qui a ordonné à l'appelant d'exercer sa discrétion en vertu de l'art. 4(2) de la Loi et d'annuler, s'il le juge opportun, la radiation de l'Union Populaire — Appel accueilli au motif que rien ne révèle que l'appelant ait refusé d'exercer la discrétion que lui confie l'art. 4(2) de la Loi — Loi électorale du Canada, S.R.C. 1970 (1^{re} Supp.), c. 14, art. 4(2), 13(1), (7), (8).

L'Union Populaire était un parti politique enregistré en vertu du paragraphe 13(1) de la *Loi électorale du Canada* lorsque, en décembre 1979, on ordonna la tenue d'élections générales pour le 18 février 1980. L'appelant informa le chef de l'Union Populaire de la nécessité de produire une déclaration confirmant ou mettant à jour les renseignements concernant son parti, contenus au registre des partis politiques, au plus tard le 31 décembre 1979 (date du recensement), conformément au paragraphe 13(7) de la *Loi électorale du Canada*. Bien que la lettre adressée à l'appelant fût mise à la poste le 24 décembre 1979, elle ne fut livrée que le 2 janvier 1980. En conséquence, l'appelant a informé le chef du parti qu'il avait radié l'Union Populaire du registre des partis politiques du fait que les renseignements ne lui étaient parvenus que le 2 janvier et qu'ils étaient incomplets. Les intimés ont présenté une requête en *mandamus* à la Division de première instance, alléguant que la décision de l'appelant était injuste et d'autant plus abusive que l'appelant possédait le pouvoir de prolonger le délai fixé. La Division de première instance a accueilli la requête et ordonné à l'appelant d'exercer la discrétion qui lui est confiée pour accorder un délai conformément au paragraphe 4(2) et d'annuler, s'il le juge opportun, la radiation de l'Union Populaire.

Arrêt: l'appel est accueilli. La Cour présume que l'appelant est assujéti au contrôle des tribunaux et que sa décision de radier l'Union Populaire a été irrégulièrement prise parce que l'un des deux motifs sur lesquels elle était basée (renseignements incomplets) n'avait aucune valeur juridique. L'appel est accueilli par ce motif qu'une demande de *mandamus* ne peut être accordée à moins qu'il ne soit prouvé que celui contre qui elle est dirigée a fait défaut de remplir un devoir que la Loi lui impose. Si cette preuve n'existe pas, la demande doit être rejetée. Ici, le devoir que le premier juge a ordonné à l'appelant d'exécuter, c'est celui de déterminer s'il ne serait pas opportun, dans les circonstances, qu'il utilise le pouvoir que lui accorde le paragraphe 4(2) de prolonger le délai prévu au paragraphe 13(7). Or il n'y a au dossier aucune preuve à l'effet que

that appellant refused to exercise this discretion. On the contrary if the record discloses anything in this regard, it is that appellant exercised his discretion under subsection 4(2) by deciding not to extend the deadline which respondents wished to see extended. The first part of the judgment must accordingly be reversed. The second part of the judgment, which ordered appellant to cancel the deletion of Union Populaire, is perhaps not independent of the first, in which case the second part would also have to be reversed. If the second part of the judgment is independent of the first, it must be quashed for the same reason: it orders appellant to carry out a duty which, on the record, he has never refused to perform.

APPEAL.

COUNSEL:

G. Beaudoin, Q.C. and M. Pharand for appellant. c
G. Bertrand for respondents.

SOLICITORS:

Taché & Pharand, Hull, for appellant. d
Bertrand, Otis & Grenier, Quebec City, for respondents.

The following is the English version of the reasons for judgment delivered orally by e

PRATTE J.: Appellant is Chief Electoral Officer and his duties are defined by the *Canada Elections Act*, R.S.C. 1970 (1st Supp.), c. 14. Subsection 13(1) of that Act requires him to maintain a registry of political parties. The parties whose names are entered on this registry are the only ones which benefit from the privileges conferred on political parties by the *Canada Elections Act*. Under subsection 13(8) appellant has the power, in certain circumstances, to delete from the registry the name of a party entered on it. It was appellant's decision, on January 2, 1980, to delete from the registry the name of respondent Union Populaire, a political party led by the other respondent, Henri Laberge, which gave rise to this proceeding. f

The Union Populaire was a political party registered under subsection 13(1) of the *Canada Elections Act* when, in December 1979, general elections were ordered to be held on February 18, 1980. On December 14, 1979 appellant wrote to Mr. Laberge, the head of the Union Populaire, a letter from which I need only cite the first paragraph: g

l'appellant ait refusé d'exercer cette discrétion. Au contraire, si le dossier révèle quelque chose à ce sujet, c'est que l'appellant a exercé sa discrétion en vertu du paragraphe 4(2) en décidant de ne pas prolonger le délai que les intimés auraient voulu voir prolongé. La première partie du jugement doit donc être infirmée. La seconde partie du jugement, qui ordonne à l'appellant d'annuler la radiation de l'Union Populaire, n'est peut-être pas indépendante de la première. Dans ce cas, elle devrait également être infirmée. Toutefois, si elle est indépendante de la première, elle doit être cassée pour le même motif: elle ordonne à l'appellant de remplir un devoir que, suivant le dossier, il n'a jamais refusé d'exécuter. h

APPEL.

AVOCATS:

G. Beaudoin, c.r. et M. Pharand pour l'appellant. i
G. Bertrand pour les intimés.

PROCUREURS:

Taché & Pharand, Hull, pour l'appellant. j
Bertrand, Otis & Grenier, Québec, pour les intimés.

Voici les motifs du jugement prononcés en français à l'audience par

LE JUGE PRATTE: L'appellant est directeur général des élections et ses fonctions sont définies par la *Loi électorale du Canada*, S.R.C. 1970 (1^{er} Supp.), c. 14. Le paragraphe 13(1) de cette Loi lui impose l'obligation de tenir un registre des partis politiques. Les partis dont les noms sont inscrits sur ce registre sont les seuls qui bénéficient des privilèges que la *Loi électorale du Canada* reconnaît aux partis politiques. Suivant le paragraphe 13(8), l'appellant a le pouvoir, en certaines circonstances, de radier du registre le nom d'un parti qui y est enregistré. C'est la décision prise par l'appellant le 2 janvier 1980 de radier du registre le nom de l'intimée l'Union Populaire, un parti politique que dirige l'autre intimé Henri Laberge, qui a donné lieu à ce litige.

L'Union Populaire était un parti politique enregistré en vertu du paragraphe 13(1) de la *Loi électorale du Canada* lorsque, en décembre 1979, on ordonna la tenue d'élections générales pour le 18 février 1980. Le 14 décembre 1979, l'appellant écrivit à M. Laberge, le chef de l'Union Populaire, une lettre dont il suffit de citer le premier paragraphe:

[TRANSLATION] I should like to point out that under subsection 13(7) of the Canada Elections Act, the leader of every registered party shall, at a general election, file with the Chief Electoral Officer a statement in writing confirming or bringing up to date the information relating to his party contained in the registry of political parties. This statement must be filed not later than the enumeration date, namely by December 31, 1979 at the latest for the current election.

The wording of subsection 13(7) referred to by this letter is as follows:

13. ...

(7) At a general election, every registered party that has been registered prior to that election shall, not later than the enumeration date, file with the Chief Electoral Officer a statement in writing signed by the leader of the party

- (a) confirming or bringing up to date the information contained in the application for registration of the party; and
- (b) where the leader wishes to designate representatives to endorse candidates at the election, designating those representatives.¹

The sanction for the obligation imposed by this provision is described in paragraph 13(8)(a):

13. ...

(8) The Chief Electoral Officer may, at a general election,

- (a) on or after the forty-eighth day before polling day, delete from the registry any registered party that
 - (i) was not represented in the House of Commons on the day before the dissolution of Parliament immediately preceding the election, and
 - (ii) has not complied with subsection (7);

We may now return to the facts which give rise to the case at bar.

¹ In order to understand the expression "enumeration date" used in this provision, it is necessary to read the definition of this expression given by section 2 and also to refer to subsection 18(1). These two provisions read as follows:

2. In this Act,

"enumeration date" means, in respect of an election in an electoral district, the date for the commencement of the preparation of the preliminary lists of electors for that election;

18. (1) The returning officer shall, commencing on Monday, the forty-ninth day before polling day, cause to be prepared in and for his electoral district, and pursuant to this Act, preliminary lists of all persons who are qualified as electors in the urban and rural polling divisions comprised therein.

It is established that the day fixed for polling is February 18, 1980, and that the "forty-ninth day before" that day was December 31, 1979.

Je me permets de vous rappeler qu'en vertu du paragraphe 13(7) de la Loi électorale du Canada, le Chef de chaque parti enregistré doit, à une élection générale, produire au Directeur général des élections une déclaration confirmant ou mettant à jour les renseignements concernant son parti, contenus au

a Registre des partis politiques. Cette déclaration doit être produite au plus tard à la date du recensement, c'est-à-dire au plus tard le 31 décembre 1979 à l'élection en cours.

Le texte du paragraphe 13(7) auquel réfère cette lettre est le suivant:

13. ...

(7) A une élection générale, tout parti enregistré qui a été enregistré avant cette élection doit, au plus tard à la date de l'énumération, produire au directeur général des élections une déclaration écrite signée par le chef du parti

- a) confirmant ou mettant à jour les renseignements contenus dans la demande d'enregistrement du parti; et
- b) désignant des représentants, si le chef tient à désigner des représentants pour parrainer les candidats à l'élection.¹

La sanction de l'obligation qu'impose cette disposition est exprimée par l'alinéa 13(8)a):

13. ...

(8) Lors d'une élection générale, le directeur général des élections peut,

- a) à compter du quarante-huitième jour qui précède le jour du scrutin, radier du registre un parti enregistré
 - (i) qui n'était pas représenté à la Chambre des communes la veille de la dissolution du Parlement juste avant l'élection, et
 - (ii) qui ne s'est pas conformé aux dispositions du paragraphe (7);

Revenons-en maintenant aux faits qui ont donné lieu au litige.

¹ Pour comprendre l'expression «date de l'énumération» utilisée dans cette disposition, il faut lire la définition de cette expression que donne l'article 2 et, aussi, se référer au paragraphe 18(1). Voici le texte de ces dispositions:

2. Dans la présente loi

«date de l'énumération» désigne, relativement à une élection qui a lieu dans une circonscription, la date à laquelle on commence à dresser les listes préliminaires des électeurs en vue de cette élection;

18. (1) Le président d'élection doit, à compter du lundi quarante-neuvième jour avant le jour du scrutin, faire dresser dans et pour sa circonscription, et conformément à la présente loi, des listes préliminaires de toutes les personnes habiles à voter dans les sections urbaines et rurales qui y sont comprises.

Il est constant que le jour fixé pour le scrutin est le 18 février 1980 et que le «quarante-neuvième jour avant» ce jour-là était le 31 décembre 1979.

On December 24, 1979 respondent Laberge posted in Montreal a letter to appellant; this letter, according to counsel for the respondents, contained all the information required by subsection 13(7). The letter took some time reaching its destination in Ottawa. It was not delivered until January 2. It is probable that this delay is partly attributable to the fact that appellant's office was closed from 3:30 p.m. on December 31 until the morning of January 2. If on December 31, 1979 appellant's office had remained open until 10:00 p.m., as is usual during an election, it is probable that Mr. Laberge's letter would have arrived at its destination on the evening of December 31. In any case, the letter did not reach appellant until January 2, more than a day after the deadline had expired.

On January 2, appellant sent Mr. Laberge the following telegram:

[TRANSLATION] The statement in writing required by section 13(7) of the Canada Elections Act has not been filed by the Union Populaire party within the statutory deadline. This party has accordingly been deleted from the registry of political parties pursuant to section 13(8) of the Elections Act.

On the same day, appellant sent Mr. Laberge a letter from which the following two paragraphs may be cited:

[TRANSLATION] As I indicated in the telegram, your written statement was not filed within the statutory deadline, namely Monday, December 31, 1979. The document did not reach me until today, January 2, 1980. Furthermore, the statement is incomplete as it is not accompanied by a statement in writing signed by the new auditor for your party.

Accordingly, the Union Populaire has been deleted from the registry of political parties and therefore loses all its rights and privileges as a registered party, including the right to sponsor candidates for the current election.

It therefore emerges from this letter, which is confirmed in this respect by the affidavit signed by appellant, that his decision to delete the Union Populaire was taken for two reasons: because the information sent to him did not reach him until January 2 and because this information appeared to him to be incomplete.

This decision by appellant led respondents to submit an application for *mandamus* to the Trial Division. This application, which is supported by an affidavit signed by Mr. Laberge, first sets forth the facts which I have just stated; it then alleges

Le 24 décembre 1979, l'intimé Laberge mettait à la poste à Montréal une lettre adressée à l'appellant, lettre qui, suivant l'avocat des intimés, contenait tous les renseignements exigés par le paragraphe 13(7). Cette lettre mit du temps à parvenir à son destinataire à Ottawa. Elle ne lui fut livrée que le 2 janvier. Il est probable que ce retard est partiellement attribuable au fait que le bureau de l'appellant fut fermé à compter de trois heures et demie le 31 décembre jusqu'au matin du 2 janvier. Si, le 31 décembre 1979, le bureau de l'appellant était demeuré ouvert jusqu'à dix heures du soir, comme il l'est habituellement en période électorale, il est probable que la lettre de M. Laberge serait arrivée à destination dans la soirée du 31 décembre. Quoiqu'il en soit, cette lettre ne parvint à l'appellant que le 2 janvier, plus d'une journée après l'expiration du délai fixé.

Ce même 2 janvier, l'appellant envoya le télégramme suivant à M. Laberge:

La déclaration requise au paragraphe (7) article 13 Loi électorale du Canada n'a pas été produite par parti Union Populaire à la date limite statutaire. Ce parti a conséquemment été radié du registre des partis politiques conformément au paragraphe (8) article 13 Loi électorale.

Le même jour, l'appellant adressa à M. Laberge une lettre dont il convient de citer les deux paragraphes suivants:

Comme je l'ai mentionné dans le télégramme, votre déclaration n'a pas été produite à la date limite statutaire, soit le lundi, 31 décembre 1979. Le document ne m'est parvenu qu'aujourd'hui, 2 janvier 1980. De plus, la déclaration est incomplète puisqu'elle n'est pas accompagnée d'une déclaration par écrit signée par le nouveau vérificateur de votre parti.

En conséquence, le parti Union Populaire a été radié du Régistre des partis politiques et perd donc tous ses droits et privilèges comme parti enregistré, y compris le droit de parrainer des candidats à l'élection en cours.

Il ressort donc de cette lettre, qui est confirmée à cet égard par l'affidavit souscrit par l'appellant, que sa décision de radier l'Union Populaire a été prise pour deux motifs: parce que les renseignements qu'on lui avait envoyés ne lui étaient parvenus que le 2 janvier et parce que ces renseignements lui apparaissaient être incomplets.

C'est cette décision de l'appellant qui a incité les intimés à présenter une requête en *mandamus* à la Division de première instance. Cette requête, qui est appuyée d'un affidavit souscrit par M. Laberge, récite d'abord les faits que je viens de

that appellant's decision is unjust, unlawful, unreasonable and wrongful particularly as appellant had, under subsection 4(2) of the Act,² the power to extend the deadline fixed for filing information required by subsection 13(7); the application then concludes as follows:

[TRANSLATION] FOR THESE REASONS, MAY IT PLEASE THE COURT:

TO ALLOW this application;

TO ORDER the Chief Electoral Officer, respondent in the case at bar:

- (a) to extend the deadline for submitting the information required to January 14, 1980;
- (b) to recognize the UNION POPULAIRE as a registered political party.

The Trial Division allowed this application and made the following order*:

[TRANSLATION] The application is allowed in part and a writ of mandamus shall issue ordering the Chief Electoral Officer to exercise the discretion conferred on him by the provisions of subsection 4(2) of the Canada Elections Act as to the advisability of granting a delay for the statement received from the Union Populaire on January 2 and giving permission for the information required to be completed, and if necessary, to cancel the deletion of the Union Populaire and register it as a political party for the purposes of the said Act³

This is the decision which is the subject of this appeal.⁴ In support of the appeal, counsel for the appellant argued that the judgment *a quo* should be reversed chiefly for three reasons, namely:

² This provision reads as follows:

4. . . .

(2) Where, during the course of an election, it appears to the Chief Electoral Officer that, by reason of any mistake, miscalculation, emergency or unusual or unforeseen circumstance, any of the provisions of this Act do not accord with the exigencies of the situation, the Chief Electoral Officer may, by particular or general instructions, extend the time for doing any act, increase the number of election officers or polling stations or otherwise adapt any of the provisions of this Act to the execution of its intent, to such extent as he considers necessary to meet the exigencies of the situation.

* [Not distributed—Ed.]

³ Counsel for the parties agreed at the hearing that in this order the expression "*s'il se doit*" [if necessary] (which means "*s'il le faut*") was used in the sense of "*s'il le juge opportun*" [if he sees fit].

⁴ Respondents indicated, in the prescribed manner, that they also intended to ask for the judgment *a quo* to be amended. They wished a judgment to be rendered in accordance with their application. However, counsel for the respondents told the Court that his clients wished to discontinue their cross-appeal.

rappeler; elle allègue ensuite que la décision de l'appelant est injuste, illégale, déraisonnable et d'autant plus abusive que l'appelant possédait, en vertu du paragraphe 4(2) de la Loi,² le pouvoir de prolonger le délai fixé pour la production des renseignements requis par le paragraphe 13(7); la requête conclut ensuite de la façon suivante:

PAR CES MOTIFS, PLAISE À LA COUR:

b ACCUEILLIR la présente requête;

ORDONNER au directeur général des élections, l'intimé en cette cause;

- a) d'extensionner le délai pour présenter les renseignements requis au 14 janvier 1980;
- c* b) de reconnaître l'UNION POPULAIRE comme parti politique enregistré;

La Division de première instance a accueilli cette requête et prononcé l'ordonnance suivante*:

d La requête est accueillie en partie et un bref de mandamus doit être émis ordonnant au Directeur Général des élections d'exercer la discrétion qui lui est conférée par les dispositions de l'article 4(2) de la Loi Électorale du Canada quant à l'opportunité d'accorder un délai pour la déclaration reçue le 2 janvier de l'Union Populaire et d'accorder la permission de compléter les informations requises, et, s'il se doit, d'annuler la radiation de l'Union Populaire et de l'enregistrer comme parti politique aux fins de ladite Loi³

C'est cette décision qui fait l'objet de cet appel.⁴ Au soutien du pourvoi, les avocats de l'appelant ont fait valoir que le jugement attaqué devait être infirmé pour trois motifs principaux, savoir:

² Le texte de cette disposition est le suivant:

4. . . .

(2) Lorsque, au cours d'une élection, il appert au directeur général des élections que, par suite d'une erreur, d'un calcul erroné, d'une urgence ou d'une circonstance exceptionnelle ou imprévue, une des dispositions de la présente loi ne concorde pas avec les exigences de la situation, le directeur général des élections peut, au moyen d'instructions générales ou particulières, prolonger le délai imparti pour faire tout acte, augmenter le nombre d'officiers d'élection ou de bureaux de scrutin ou autrement adapter une des dispositions de la présente loi à la réalisation de son objet, dans la mesure où il le juge nécessaire pour faire face aux exigences de la situation.

* [Non publié—Éd.]

³ Les avocats des parties ont convenu à l'audience que dans cette ordonnance l'expression "*s'il se doit*" (qui signifie "*s'il le faut*") était utilisée dans le sens de "*s'il le juge opportun*".

⁴ Les intimés ont, en la façon prescrite, indiqué leur intention de demander eux aussi la modification du jugement attaqué. Ils voulaient obtenir un jugement conforme aux conclusions de leur requête. L'avocat des intimés a cependant déclaré à l'audience que ses clients se désistaient de leur appel incident.

(1) the Chief Electoral Officer is not subject to the control of the courts, but reports only to Parliament;

(2) the decision of appellant to delete the Union Populaire was lawfully made; and

(3) the remedy in *mandamus* exercised by respondents is not the appropriate remedy.

This case, which we heard on a few days' notice in view of its urgent nature, raises important and difficult questions. Despite this, the Court must arrive at a decision immediately, since otherwise in view of our prior commitments we would be unable to render judgment for several weeks, at which time our judgment would be devoid of any practical effect. It is for this reason that, having been forced to work quickly, I cannot today mention or discuss, as I would like to have done, the persuasive arguments submitted to the Court by Messrs. Beaudoin and Pharand, on the one hand, and Mr. Bertrand, on the other. However, having come to the firm conclusion that the appeal should be allowed, I will confine myself to briefly indicating why. Time does not allow me to do more.

For the purposes of discussion I shall assume that, contrary to Mr. Beaudoin's argument, the Chief Electoral Officer is subject to the supervision of the courts. Let me be clear on this: I am making this assumption but I do not wish to express any opinion on this extremely difficult and important point. I will also assume that, as Mr. Bertrand maintained, the decision of appellant to delete the Union Populaire was improperly made. I have no difficulty in making this assumption, though I do not accept all Mr. Bertrand's arguments in this regard. In such a case the Court cannot, as he invited us to do, rule on whether appellant's decision was fair or unfair. Whether the decision appears to the Court to have been advisable or inadvisable is not significant once it was lawfully taken. I also do not think that Mr. Bertrand was right in arguing that appellant, before deleting the Union Populaire, had to give respondents a chance to explain themselves. In my view appellant had no such obligation. However, if I had to decide on whether the decision made by appellant was proper, I would say that in my view Mr. Bertrand correctly maintained that this decision was improper, because one of the two reasons

(1) le directeur général des élections n'est pas soumis au contrôle des tribunaux, mais relève du Parlement seulement;

(2) la décision de l'appelant de radier l'Union Populaire a été légalement prise; et

(3) le recours en *mandamus* qu'ont exercé les intimés n'est pas le recours approprié.

Cette affaire, que nous avons entendue à quelques jours d'avis étant donné son caractère urgent, soulève des problèmes importants et difficiles. Malgré cela, il faut que nous nous prononcions tout de suite puisque, autrement, nous ne pourrions, vu nos engagements antérieurs, rendre jugement avant plusieurs semaines, c'est-à-dire à un moment où notre jugement serait dépourvu d'effet pratique. Cela explique que, ayant dû travailler rapidement, je ne puisse aujourd'hui faire état ni discuter comme je l'aurais voulu les argumentations étoffées qui nous ont été présentées par M^{es} Beaudoin et Pharand, d'une part, et M^e Bertrand, d'autre part. En étant cependant arrivé à la conclusion ferme que l'appel doit être accueilli, je veux tout simplement dire brièvement pourquoi. Le temps ne me permet pas de faire plus.

Pour les fins de la discussion, je veux prendre pour acquis que, contrairement à ce qu'a prétendu M^e Beaudoin, le directeur général des élections est assujéti au contrôle des tribunaux. Qu'on me comprenne bien: je prends cela pour acquis, mais ne veux exprimer aucune opinion sur ce point extrêmement difficile et important. Je veux également prendre pour acquis que, comme l'a soutenu M^e Bertrand, la décision de l'appelant de radier l'Union Populaire a été irrégulièrement prise. Je n'ai aucune difficulté à faire cette supposition. Non pas que j'accepte tous les arguments de M^e Bertrand à ce sujet. Nous ne pouvons, en une pareille affaire, nous prononcer, comme il nous y a invités, sur le caractère juste ou injuste de la décision de l'appelant. Que cette décision nous apparaisse opportune ou inopportune importe peu dès lors qu'elle a été légalement prise. Je ne crois pas, non plus, que M^e Bertrand ait eu raison de prétendre que l'appelant était tenu, avant de radier l'Union Populaire, de donner aux intimés une chance de s'expliquer. L'appelant, à mon sens, n'avait pas pareille obligation. Si j'avais à décider de la régularité de la décision prise par l'appelant, je dirais cependant que, à mon avis, M^e Bertrand a

on which it was based had no legal validity. Thus, it seems to me that, contrary to appellant's belief, respondents did provide him with all the information required by subsection 13(7) and that they were not, under that subsection, required to provide him with the statement in writing by the party's auditor referred to in the last part of subsection 13(1). Under subsection 13(7), respondents were required to bring up to date "the information contained in the application for registration of the party"; this information is that listed in paragraphs (a) to (h) of subsection 13(1);⁵ the auditor's statement is not included in this information. I therefore assume that the decision made by appellant to delete the Union Populaire was improper, in that it was a discretionary decision which was based, in part, on a legally invalid reason.

Although I make these assumptions, which are all favourable to respondents, I have come to the conclusion that the Trial Division's decision should be quashed.

This decision orders appellant to do two things, namely:

- (a) to exercise his discretion under subsection 4(2); and
- (b) to cancel, if he sees fit, the deletion of the Union Populaire.

⁵ Subsection 13(1) is as follows:

13. (1) The Chief Electoral Officer shall maintain a registry of political parties and subject to this section shall register therein any political party that files with him an application for registration signed by the leader of the party, setting out

- (a) the full name of the party;
- (b) the party name or the abbreviation, if any, of the party name to be shown in any election documents;
- (c) the name and address of the leader of the party;
- (d) the address of the office of the party where records are maintained and to which communications may be addressed;
- (e) the names and addresses of the officers of the party;
- (f) the name and address of the person who has been appointed auditor of the party;
- (g) the name and address of the chief agent of the party; and
- (h) the names, addresses, occupations and signatures of one hundred electors who are members of the party;

and accompanied by a statement in writing signed by the person named pursuant to paragraph (f) stating that he has accepted the appointment as auditor of the party.

raison de dire que cette décision était irrégulière parce que l'un des deux motifs sur lesquels elle était basée n'avait aucune valeur juridique. Il me semble en effet que, contrairement à ce qu'a cru l'appellant, les intimés lui ont fait parvenir tous les renseignements exigés par le paragraphe 13(7) et qu'ils n'étaient pas tenus, suivant ce paragraphe, de lui faire parvenir la déclaration écrite du vérificateur du parti à laquelle réfère la dernière partie du paragraphe 13(1). Suivant le paragraphe 13(7), les intimés devaient mettre à jour «les renseignements contenus dans la demande d'enregistrement du parti»; ces renseignements sont ceux qu'énumèrent les alinéas a) à h) du paragraphe 13(1);⁵ la déclaration du vérificateur ne figure pas parmi ces renseignements. Je prends donc pour acquis que la décision prise par l'appellant de radier l'Union Populaire était irrégulière en ce qu'il s'agissait d'une décision discrétionnaire qui était fondée, en partie, sur un motif juridiquement non valable.

Même si je fais ces suppositions, toutes favorables aux intimés, j'en viens à la conclusion que la décision de la Division de première instance doit être cassée.

Cette décision ordonne deux choses à l'appellant, savoir:

- a) d'exercer sa discrétion en vertu du paragraphe 4(2); et
- b) d'annuler, s'il le juge opportun, la radiation de l'Union Populaire.

⁵ Le paragraphe 13(1) est le suivant:

13. (1) Le directeur général des élections doit tenir un registre des partis politiques où, sous réserve des dispositions du présent article, il doit enregistrer tout parti politique qui lui produit une demande d'enregistrement signée par le chef du parti, énonçant:

- a) le nom intégral du parti;
- b) le nom du parti ou, s'il en est, l'abréviation du nom du parti qui doit figurer sur les documents d'élection;
- c) le nom et l'adresse du chef du parti;
- d) l'adresse du bureau du parti où sont conservées les archives et où les communications peuvent être adressées;
- e) les nom et adresse des dirigeants du parti;
- f) les nom et adresse de la personne nommée vérificateur du parti;
- g) les nom et adresse de l'agent principal du parti; et
- h) les nom, adresse, occupation et signature de cent électeurs membres du parti;

ainsi qu'une déclaration par écrit signée par la personne visée à l'alinéa f) affirmant qu'elle accepte sa nomination comme vérificateur du parti.

I think it is clear that, in the circumstances, the Trial Judge could not order appellant to exercise his discretion under subsection 4(2). An application for *mandamus* cannot be granted unless it is proven that the person against whom it is directed failed to perform a duty imposed on him by law. If such evidence does not exist, the application must be dismissed. Here, the duty which the Trial Judge ordered appellant to carry out is that of determining whether, in the circumstances, it would not be advisable for him to use the power conferred on him by subsection 4(2) to extend the deadline provided for in subsection 13(7). However, there is no evidence in the record that appellant refused to exercise this discretion. On the contrary, if the record discloses anything in this regard, it is that appellant exercised his discretion under subsection 4(2) by deciding not to extend the deadline which respondents wished to see extended. The first part of the judgment must accordingly be reversed for the simple reason that the record does not show that appellant ever refused or failed to do what the judgment ordered him to do.

The second part of the judgment, which ordered appellant to cancel the deletion of the Union Populaire, is perhaps not independent of the first. The Judge may have meant that appellant should only consider whether the deletion of the Union Populaire should be cancelled in the event that he decided to use his power under subsection 4(2) and to extend the deadline fixed by subsection 13(7). If that is the meaning of the judgment, the validity of the second part would depend entirely on the first, and as this has to be reversed for the reasons which I have stated above, it follows that the second would also have to be reversed. However, the second part of the decision may be independent of the first, and should perhaps be interpreted as being merely an order given to appellant to reconsider his decision, since it was improperly made.

It should be noted that even if appellant's decision is regarded as improper for the reason I have given, it does not follow that appellant had a duty to alter his decision. He could decide to uphold the deletion solely on the ground that the information required was delivered to him late. That is clear.

Il me paraît clair que le premier juge ne pouvait pas, dans les circonstances, ordonner à l'appellant d'exercer sa discrétion en vertu du paragraphe 4(2). Une demande de *mandamus* ne peut être accordée à moins qu'il ne soit prouvé que celui contre qui elle est dirigée a fait défaut de remplir un devoir que la Loi lui impose. Si cette preuve n'existe pas, la demande doit être rejetée. Ici, le devoir que le premier juge a ordonné à l'appellant d'exécuter, c'est celui de déterminer s'il ne serait pas opportun, dans les circonstances, qu'il utilise le pouvoir que lui accorde le paragraphe 4(2) de proroger le délai prévu au paragraphe 13(7). Or, il n'y a au dossier aucune preuve à l'effet que l'appellant ait refusé d'exercer cette discrétion. Au contraire, si le dossier révèle quelque chose à ce sujet, c'est que l'appellant a exercé sa discrétion en vertu du paragraphe 4(2) en décidant de ne pas proroger le délai que les intimés auraient voulu voir prolongé. La première partie du jugement doit donc être infirmée pour le motif très simple que le dossier ne révèle pas que l'appellant ait jamais refusé ou omis de faire ce que le jugement lui ordonne.

La seconde partie du jugement, qui ordonne à l'appellant d'annuler la radiation de l'Union Populaire, n'est peut-être pas indépendante de la première. Peut-être le juge a-t-il voulu dire que c'est seulement dans le cas où l'appellant déciderait d'utiliser son pouvoir en vertu du paragraphe 4(2) et de proroger le délai fixé par le paragraphe 13(7) qu'il devait considérer l'opportunité d'annuler la radiation de l'Union Populaire. Si tel est le sens du jugement, la validité de la seconde partie dépendrait entièrement de la première et celle-ci devant être infirmée pour les motifs que j'ai dits, il en résulterait que la seconde devrait l'être aussi. Mais cette seconde partie de la décision est peut-être indépendante de la première et doit peut-être être interprétée comme étant, tout simplement, un ordre donné à l'appellant de reconsidérer sa décision étant donné que celle-ci a été irrégulièrement prise.

Disons ici que même si on juge la décision de l'appellant irrégulière pour le motif que j'ai dit, il n'en résulte pas que l'appellant ait eu le devoir de modifier sa décision. Il pouvait, en effet, décider de maintenir la radiation pour le seul motif que les renseignements exigés lui étaient parvenus en

The only duty which appellant had as a result of the fact that the decision was improperly made was that of reconsidering his decision and deciding whether or not he should uphold it. Appellant may have carried out this duty. We do not know. If the second part of the judgment *a quo* is independent of the first, however, it must be quashed for the same reason: it orders appellant to carry out a duty which, on the record, he has never refused to perform.

For these reasons, I would allow the appeal, quash the judgment of the Trial Division and dismiss the application for *mandamus* submitted by respondents without costs.

* * *

LALANDE D.J. concurred.

* * *

The following is the English version of the reasons for judgment delivered orally by

HYDE D.J.: I concur with Pratte J., but I do not wish to express any opinion on whether respondents provided appellant with all the information required by subsection 13(7) of the *Canada Elections Act*.

retard. Cela est certain. Le seul devoir que pouvait avoir l'appelant en conséquence du fait que sa décision avait été irrégulièrement prononcée était celui de reconsidérer cette décision et de déterminer si, oui ou non, il la maintiendrait. Or, ce devoir, l'appelant l'a peut-être exécuté. Nous n'en savons rien. Si la seconde partie du jugement attaqué est indépendante de la première, elle doit cependant être cassée pour le même motif: elle ordonne à l'appelant de remplir un devoir que, suivant le dossier, celui-ci n'a jamais refusé d'exécuter.

Pour ces motifs, je ferais droit à l'appel, je casserais le jugement de la Division de première instance et je rejetterais sans frais la requête en *mandamus* présentée par les intimés.

* * *

LE JUGE SUPPLÉANT LALANDE y a souscrit.

* * *

Voici les motifs du jugement prononcés en français à l'audience par

LE JUGE SUPPLÉANT HYDE: Je suis d'accord avec M. le juge Pratte mais je ne veux exprimer aucune opinion sur la question de savoir si les intimés avaient fait parvenir à l'appelant tous les renseignements exigés par le paragraphe (7) de l'article 13 de la *Loi électorale du Canada*.