

T-2048-88

T-2048-88

Francis Creighton Muldoon and Max Mortimer Teitelbaum (Plaintiffs)

v.

Her Majesty the Queen and Attorney General of Canada (Defendants)

INDEXED AS: *MULDOON v. CANADA*

Trial Division, Walsh D.J.—Ottawa, November 1 and 3, 1988.

Elections — Canada Elections Act, s. 14(4)(d) (disqualifying judges appointed by Governor in Council from voting) declared inoperative pursuant to s. 24 of Charter and s. 52(1) of Constitution Act, 1982 — Proceedings uncontested — Parties concur s. 14(4)(d) not reasonable limit prescribed by law within meaning of s. 1 of Charter — Declaratory relief granted since supported by facts and does not constitute miscarriage of justice.

Judges and courts — Federal Court of Canada Judges — Statutory disqualification of judges appointed by Governor in Council from voting at federal elections declared of no force or effect as violating democratic rights in Charter — Disqualification not reasonable limit prescribed by law — Overly simplistic to say secret ballot protecting judges from public perception of political bias — No evidence as to whether some democracies denying judges suffrage.

Constitutional law — Charter of Rights — Democratic rights — S. 14(4)(d) of Canada Elections Act, disqualifying judges from voting, not reasonable limit prescribed by law within s. 1 of Charter.

Practice — Judgments and orders — Consent judgment — Statement of defence not confession of judgment but admitting all facts alleged and that plaintiffs entitled to relief sought — Issue involving constitutional law — Court should accept agreement between parties unless unsupported by facts or not in interest of justice.

The plaintiffs seek a declaration, pursuant to section 24 of the Charter and subsection 52(1) of the *Constitution Act, 1982*, that paragraph 14(4)(d) of the *Canada Elections Act* is of no force or effect. The defendants admit all the facts alleged in the statement of claim and that paragraph 14(4)(d) is not a "reasonable limit prescribed by law" within the meaning of section 1 of the Charter.

Held, the relief sought should be granted.

The uncontested nature of the proceedings does not allow for the examination of two justiciable issues which could have been raised. First, our political process is such that it was overly simplistic to rely upon the secret ballot to protect judges from a public perception that they might hold politically partisan views. Secondly, while a list of democratic countries in which

Francis Creighton Muldoon et Max Mortimer Teitelbaum (demandeurs)

c.

Sa Majesté la Reine et procureur général du Canada (défendeurs)

RÉPERTORIÉ: *MULDOON c. CANADA*

b Division de première instance, juge suppléant Walsh—Ottawa, 1^{er} et 3 novembre 1988.

Élections — L'art. 14(4)d de la Loi électorale du Canada (qui rend les juges nommés par le gouverneur en conseil inhabiles à voter) est déclarée inopérante conformément à l'art. 24 de la Charte et l'art. 52(1) de la Loi constitutionnelle de 1982 — Procédures non-contestées — Les parties reconnaissent que l'art. 14(4)d ne constitue pas une limite raisonnable imposée par une règle de droit dont il est question à l'art. 1 de la Charte — Le jugement déclaratoire est accordé puisqu'il est justifié par les faits et qu'il ne constitue pas un déni de justice.

d *Juges et tribunaux — Juges de la Cour fédérale du Canada — L'inhabilité légale des juges nommés par le gouverneur en conseil de voter aux élections fédérales est déclarée inopérante puisqu'elle viole les droits démocratiques garantis par la Charte — L'inhabilité en question ne constitue pas une limite raisonnable imposée par une règle de droit — Il est trop simpliste de dire que le scrutin secret protège les juges contre la partialité politique perçue par le public — On n'a soumis aucune preuve quant à savoir si des sociétés démocratiques interdisent aux juges de voter.*

e *Droit constitutionnel — Charte des droits — Droits démocratiques — L'art. 14(4)d de la Loi électorale du Canada qui rend les juges inhabiles à voter, ne constitue pas une limite raisonnable au sens de l'art. 1 de la Charte.*

f *Pratique — Jugements et ordonnances — Consentement à jugement — La défense n'équivaut pas à une confession de jugement même si elle reconnaît tous les faits allégués et que les demandeurs ont droit à la réparation demandée — Le litige de l'espèce soulève une question de droit constitutionnel — Le tribunal devrait accepter l'entente conclue entre les parties, sauf si les faits ne la justifient pas ou si elle ne sert pas les fins de la justice.*

g *h* *i* Les demandeurs sollicitent aux termes de l'article 24 de la Charte et du paragraphe 52(1) de la *Loi constitutionnelle de 1982*, un jugement déclaratoire portant que l'alinéa 14(4)d de la *Loi électorale du Canada* est inopérant. Les défendeurs admettent tous les faits allégués dans la déclaration et que l'alinéa 14(4)d ne constitue pas une «limite raisonnable imposée par une règle de droit» dont il est question à l'article 1 de la Charte.

Jugement: la réparation demandée doit être accordée.

j Les procédures non-contestées de l'espèce ne permettent pas d'examiner les deux questions juridiques qui auraient pu être soulevées. Premièrement, notre système politique est ainsi conçu qu'il était trop simpliste de s'en remettre au scrutin secret pour empêcher le public de penser que les juges pourraient avoir des sympathies politiques partisans. Deuxième-

superior court judges are allowed to vote had been submitted by plaintiffs, it may be that there are others where the vote is not given to judges. But although the granting of declaratory relief is discretionary, it cannot be arbitrarily denied unless unsupported by the facts or would constitute a miscarriage of justice. The present case does reveal cogent arguments for finding paragraph 14(4)(d) invalid pursuant to section 24 of the Charter and subsection 52(1) of the *Constitution Act, 1982*.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

Canada Elections Act, R.S.C. 1970, c. 14 (1st Supp.), s. 14(4)(d) (as am. by S.C. 1974-75-76, c. 108, s. 42), (e), (f).

Canadian Charter of Rights and Freedoms, being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.), ss. 1, 3, 24.

Constitution Act, 1982, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.), s. 52(1).

Dominion Controverted Elections Act, R.S.C. 1970, c. C-28.

Election Act, S.Q. 1979, c. 56.

Federal Court Rules, C.R.C., c. 663, R. 405.

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

CONSIDERED:

Lévesque v. Canada (Attorney General), [1986] 2 F.C. 287 (T.D.); *Gould v. Attorney General of Canada*, [1984] 1 F.C. 1119 (T.D.); [1984] 1 F.C. 1133 (C.A.); *Canadian Disability Rights Council v. Canada*, [1988] 3 F.C. 622 (T.D.).

COUNSEL:

Reisa Teitelbaum for plaintiffs.
Graham R. Garton, Q.C. for defendants.

SOLICITORS:

Pollack, Machlovitch, Kravitz & Teitelbaum, Montréal, for plaintiffs.
Deputy Attorney General of Canada for defendants.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

WALSH D.J.: Plaintiffs are two of the judges of the Federal Court of Canada appointed by Governor in Council and seek a declaration that paragraph 14(4)(d) of the *Canada Elections Act*, R.S.C. 1970, c. 14 (1st Supp.) [as am. by S.C. 1974-75-76, c. 108, s. 42], which disqualifies them

ment, même si les demandeurs ont soumis une liste des sociétés démocratiques permettant aux juges des cours supérieures de voter, il se peut qu'il y ait d'autres sociétés qui interdisent aux juges de voter. Même si l'octroi d'un jugement déclaratoire est discrétionnaire, il ne peut être refusé de façon arbitraire, sauf s'il n'est pas justifiée par les faits ou s'il est susceptible de constituer un déni de justice. La présente cause soulève des arguments convaincants pour conclure que l'alinéa 14(4)d) est inopérant aux termes de l'article 24 de la Charte et du paragraphe 52(1) de la *Loi constitutionnelle de 1982*.

b 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. 1, 3, 24.

Loi constitutionnelle de 1982, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, chap. 11 (R.-U.), art. 52(1).

Loi électorale, L.Q. 1979, chap. 56.

Loi électorale du Canada, S.R.C. 1970, chap. 14 (1^{er} Supp.), art. 14(4)d) (mod. par S.C. 1974-75-76, chap. 108, art. 42), (e), (f).

Loi sur les élections fédérales contestées, S.R.C. 1970, chap. C-28.

Règles de la Cour fédérale, C.R.C., chap. 663, Règle 405.

e JURISPRUDENCE

DÉCISIONS EXAMINÉES:

Lévesque c. Canada (procureur général), [1986] 2 C.F. 287 (1^{re} inst.); *Gould c. Procureur général du Canada*, [1984] 1 C.F. 1119 (1^{re} inst.); [1984] 1 C.F. 1133 (C.A.); *Conseil canadien des droits des personnes handicapées c. Canada*, [1988] 3 C.F. 622 (1^{re} inst.).

AVOCATS:

Reisa Teitelbaum pour les demandeurs.
Graham R. Garton, c.r. pour les défendeurs.

PROCUREURS:

Pollack, Machlovitch, Kravitz & Teitelbaum, Montréal, pour les demandeurs.
Le sous-procureur général du Canada pour les défendeurs.

Ce qui suit est la version française des motifs du jugement rendu par

LE JUGE SUPPLÉANT WALSH: Les demandeurs, tous deux juges de la Cour fédérale du Canada nommés par le gouverneur en conseil, demandent un jugement déclaratoire portant que l'alinéa 14(4)d) de la *Loi électorale du Canada*, S.R.C. 1970, chap. 14 (1^{er} Supp.) [mod. par S.C. 1974-

in their capacities as such judges from voting in elections of members of the House of Commons be found to be of no force or effect pursuant to section 24 of the Charter and subsection 52(1) (Part VII) of the *Constitution Act, 1982* [Schedule B, *Canada Act 1982, 1982, c. 11* (U.K.)].

Section 3 of the Charter [*Canadian Charter of Rights and Freedoms*, being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982, 1982, c. 11* (U.K.)] reads:

3. Every citizen of Canada has the right to vote in an election of members of the House of Commons or of a legislative assembly and to be qualified for membership therein.

Plaintiffs do not deny that some limits must necessarily be placed on the right to vote (if this were not so children, for example, would have a vote), and this limitation purports to be accomplished by section 14 of the *Canada Elections Act*. Paragraph 14(4)(d) thereof disqualifies "every judge appointed by the Governor in Council".

Plaintiffs contend that there are no reasonable limits prescribed by law which can be demonstrably justified to take away from them the right to vote accorded to every Canadian citizen. They disclaim having any qualification for membership in the House of Commons or any legislative assembly, not even in any municipal council or any public elective position. They further concede they have no claim to participate as public political partisans in any such election or at all, and in order to maintain the politically non-partisan and objective requirements of their judicial offices they rely on the secrecy of the ballot box.

They further refer to free and democratic societies, namely the Province of Ontario, the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, the Republic of Ireland (Eire), New Zealand, Australia, and the United States of America as having no prescription of law whereby judges of superior and district courts are prohibited from voting.

In answer to this statement of claim defendants file a statement of defence, which is not however a

75-76, chap. 108, art. 42], qui les rend inhabiles à voter, en leur qualité de juges nommés par le gouverneur en conseil, à l'élection des députés à la Chambre des communes, est déclaré inopérant conformément à l'article 24 de la Charte et au paragraphe 52(1) (Partie VII) de la *Loi constitutionnelle de 1982* [annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada, 1982, chap. 11* (R.-U.)].

Voici le libellé de l'article 3 de la Charte [*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.)]:

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

Les demandeurs ne nient pas que le droit de vote doit nécessairement comporter certaines limites (si tel n'était pas le cas, les enfants, par exemple, pourraient voter) et l'article 14 de la *Loi électorale du Canada* entend établir ces limites. L'alinéa 14(4)d) rend inhabile à voter «tout juge nommé par le gouverneur en conseil».

Les demandeurs soutiennent que la justification d'aucune limite raisonnable imposée par une règle de droit ne saurait être démontrée à l'appui du retrait de leur droit de vote, droit dont jouit chaque citoyen canadien. Ils admettent être inhabiles à siéger à la Chambre des communes et à toute autre assemblée législative, tout comme ils reconnaissent ne pouvoir être membres d'un conseil municipal ni occuper aucune fonction élective. Ils concèdent en outre être inhabiles à participer à une telle élection ou à toute autre en qualité de partisans politiques publics, et ils se fient au caractère secret du scrutin pour préserver le caractère objectif et politiquement neutre de leurs fonctions judiciaires.

Ils soulignent en outre que des sociétés libres et démocratiques, à savoir la Province de l'Ontario, le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et de l'Irlande du Nord, la République d'Irlande (Eire), la Nouvelle-Zélande, l'Australie et les États-Unis d'Amérique, n'ont aucune disposition légale interdisant aux juges des cours supérieures et de district de voter.

En réponse à cette déclaration, les défendeurs ont déposé une défense, qui n'est toutefois pas une

defence of an adversarial nature since it admits all the facts alleged in the statement of claim, and that paragraph 14(4)(d) is not a “reasonable limit prescribed by law” within the meaning of section 1 of the Charter, and that plaintiffs are entitled to a declaration pursuant to subsection 52(1) of the *Constitution Act, 1982* (the Charter) that the said paragraph 14(4)(d) is of no force or effect.

While this pleading is not a confession of judgment as provided for in Rule 405 of the *Federal Court Rules* [C.R.C., c. 663] its effect is the same. It also rendered any evidence or proof of the allegations in plaintiffs’ statement of claim unnecessary.

The issue of a declaratory judgment is always discretionary. Moreover it has been decided in other situations, such as for instance in income tax appeals where the federal treasury is involved, that a judge is not obliged to accept and render judgment on an agreed upon settlement, desistment from a contestation or withdrawal of an appeal if he deems it unjustified by the facts or not in the interest of justice. However, it would only be in comparatively rare and exceptional circumstances that an agreement between the parties (and that is what the defence in the present case really amounts to) would not be accepted by the Court, after examination, and confirmed by judgment.

Counsel for defendants explained that a bill had been introduced in Parliament to give federally appointed judges the right to vote but had died on the order paper when Parliament was dissolved for the forthcoming election. One of the problems which had caused some concern arose from the provision of the *Dominion Controverted Elections Act*, R.S.C. 1970, c. C-28, which provides for a hearing by trial judges of petitions brought under the Act. While these are normally heard by judges from another district than that in which the dispute has arisen, some concern had been expressed in the event that these judges had expressed a partisan opinion (albeit privately in the secrecy of the ballot box) by themselves voting in the election. Nevertheless the amending legislation was

défense à caractère contradictoire puisqu’elle reconnaît tous les faits allégués dans la déclaration, et que l’alinéa 14(4)d) ne constitue pas la limite raisonnable imposée par une règle de droit dont il est question à l’article 1 de la Charte, et puisqu’elle reconnaît aussi que les demandeurs ont droit à un jugement déclaratoire en vertu du paragraphe 52(1) de la *Loi constitutionnelle de 1982* (la Charte), portant que l’alinéa 14(4)d) est inopérant.

Bien que cet acte de procédure ne constitue pas la confession de jugement prévue à la Règle 405 des *Règles de la Cour fédérale* [C.R.C., chap. 663], son effet est le même. Il a aussi rendu inutile toute preuve des allégations contenues dans la déclaration des demandeurs.

La délivrance d’un jugement déclaratoire est toujours une question discrétionnaire. De plus, il a été décidé dans d’autres situations, comme par exemple dans des appels en matière d’impôt sur le revenu mettant en cause le ministère des finances fédéral, qu’un juge n’est pas tenu d’accepter de rendre jugement sur un règlement convenu, sur le désistement d’une contestation ou le retrait d’un appel, s’il estime que les faits ne le justifient pas ou que cela ne servirait pas les fins de la justice. Cependant, il n’arriverait que dans des circonstances comparativement rares et exceptionnelles qu’une entente entre des parties (et c’est à cela qu’équivaut en réalité la défense en l’espèce) ne soit pas acceptée par la Cour, après examen, et ne soit pas confirmée par un jugement.

L’avocat des défendeurs a expliqué que le Parlement avait été saisi d’un projet de loi visant à accorder le droit de vote aux juges nommés par le gouvernement fédéral, mais que ce projet n’avait pas été débattu lors de la dissolution du Parlement en vue des prochaines élections. L’un des problèmes qui a causé quelques inquiétudes découlait de la disposition de la *Loi sur les élections fédérales contestées*, S.R.C. 1970, chap. C-28, qui prévoit que les pétitions présentées en application de la Loi sont soumises à des juges d’instruction. Bien que ces pétitions soient habituellement soumises à des juges d’un autre district que celui où le différend a pris naissance, on s’est inquiété à l’idée que ces juges auraient pu exprimer une opinion partisane (quoiqu’au moyen d’un scrutin secret) en votant

introduced although not adopted prior to dissolution of Parliament.

Under the circumstances it is understandable that there is no adversarial contestation as such in these proceedings. It is unfortunate and generally undesirable that the courts by interpretation of existing statutes should be called on to deal with matters which should more appropriately be left to legislation by Parliament. The declaration sought by plaintiffs herein will in effect eliminate the need for legislation to give federally appointed judges the right to vote, which has pros and cons which could have been discussed and dealt with in considering the proposed legislation.

There are two justiciable issues which could have been raised and dealt with in the present proceedings had they been contested and evidence presented to oppose the contentions in plaintiffs' statement of claim. Firstly it is overly simplistic to rely entirely on the secrecy of the ballot box to protect judges from any perceived politically partisan views. In order to get to the ballot box it is necessary to be enumerated and entered on the voters' list. This inevitably leads to visitations by canvassers for the various political parties. Unless the judge turns them away at the door discussions which ensue about the policies of the party represented by the canvasser may well lead to a perception by the canvasser that the judge agrees or does not agree with these policies, and the canvasser, who is not under any oath of silence, may repeat this to others. Neighbors may observe a lengthy call from a canvasser of a known political stripe, and draw perhaps entirely unwanted conclusions that the judge is not politically neutral. I am certainly not suggesting that judges lack the discretion to be careful in not indicating any political views. Many judges have had political affiliations before their appointment, but it has never been suggested that, once appointed, they have ever allowed these views to affect their judgments. They must not only be politically neutral, as plaintiffs concede, but must be perceived to be so by the public. For this reason I am of the view that even if permitted to vote many judges would not wish to

eux-mêmes à l'élection concernée. Néanmoins, la mesure législative modificatrice a été présentée sans être cependant adoptée avant la dissolution du Parlement.

a

Dans les circonstances, il est compréhensible que ces procédures n'aient pas donné lieu à une contestation contradictoire comme telle. Il est malheureux et généralement peu souhaitable que les tribunaux, en interprétant des lois existantes, soient appelés à régler des questions qui seraient tranchées de façon plus appropriée par une loi du Parlement. Le jugement déclaratoire que recherchent les demandeurs en l'espèce aura pour effet d'éliminer la nécessité de légiférer pour accorder le droit de vote aux juges nommés par le gouvernement fédéral; cela comporte des avantages et des désavantages dont on aurait pu discuter et s'occuper en étudiant la mesure législative proposée.

d

Il y a deux questions juridiques qui auraient pu être soulevées et traitées dans les présentes procédures si elles avaient été contestées et si l'on avait soumis des éléments de preuve à l'encontre des allégations de la déclaration des demandeurs. Tout d'abord, il est trop simpliste de s'en remettre entièrement au scrutin secret pour protéger les juges contre tout soupçon de sympathies politiques partisans. En effet, avant de se présenter devant la boîte du scrutin, il faut être recensé et inscrit sur la liste des électeurs. Cela entraîne nécessairement la visite d'agents électoraux des divers partis politiques. À moins que le juge refuse de les recevoir, les discussions qui s'ensuivent sur les politiques des partis représentés par ces agents peuvent fort bien inciter ces derniers à croire que le juge est d'accord ou non avec les politiques en question, et comme les agents ne sont pas tenus au silence, ils peuvent faire part de cette impression à d'autres personnes. Les voisins d'un juge peuvent être témoins de la longue visite chez lui d'un agent électoral dont l'allégeance politique est connue, et en tirer peut-être la conclusion regrettable que le juge n'est pas politiquement neutre. Je n'insinue certainement pas que les juges n'ont pas la discrétion nécessaire pour ne pas laisser percevoir leurs opinions politiques. Plusieurs juges ont eu des attaches politiques avant leur nomination, mais on n'a jamais laissé entendre que, une fois nommés, ils aient permis à leurs convictions politiques d'avoir une incidence sur leurs jugements. Non seulement doivent-ils

do so and refuse to be enumerated and appear on voters roles and thereby be subject to approaches by political canvassers. The removal of the restriction of paragraph 14(4)(d) of the Elections Act will have the effect of leaving this decision to the individual consciences of the judges. While there is nothing wrong with this and certainly they are entitled to have personal opinions on political issues, as all citizens are it at least might have been arguable that there is a valid objective in restricting their right to vote which might be a reasonable limit prescribed by law, in order to protect them from any possible criticism of not being completely apolitical.

The other issue which might have been raised had there been an active contestation is the list of free and democratic societies submitted by plaintiffs in which superior court judges are not prohibited from voting, so as to prevent the use of section 1 of the Charter if the issue depended on its application. While it has been decided that a court should not decide such an issue without some evidence on which to base the decision, a contestation might of course have introduced evidence of other free and democratic societies in which the vote is not given to judges, or have pointed out differences in the societies referred to, such as the fact that United States judges are in most instances elected and therefore not non-partisan.

Canadian federal judges appointed by order in council were aware at the time they accepted appointment that one of the conditions of such appointment was a prohibition of their right to vote in federal elections. Other restrictions of a residential nature are imposed on Supreme Court and Federal Court judges and are accepted when appointed. That is not to say of course that prohibition of the right to vote could not be removed thereafter by act of Parliament or a judgment interpreting the Charter of Rights as invalidating

être politiquement neutres, comme le concèdent les demandeurs, mais encore faut-il que le public les considère comme tels. Pour ce motif, je suis d'avis que même s'ils pouvaient voter, plusieurs juges ne voudraient pas le faire et refuseraient d'être recensés et de figurer sur la liste des électeurs, et de s'exposer ainsi aux sollicitations des agents électoraux. La disparition de la restriction imposée par l'alinéa 14(4)d) de la Loi électorale aura pour effet de laisser cette décision à la conscience individuelle de chaque juge. Bien qu'il n'y ait rien de mal à cela et qu'ils aient certes le droit d'avoir des convictions personnelles sur des questions politiques comme tous les autres citoyens, on aurait tout au moins pu avancer que la restriction du droit de vote des juges sert un objectif valide, et qu'il pourrait s'agir là de limites raisonnables imposées par une règle de droit, dans le but d'écarter toute critique possible relativement à leur entière neutralité politique.

L'autre question qui aurait pu être soulevée s'il y avait eu effectivement contestation est la liste des sociétés libres et démocratiques soumise par les demandeurs, sociétés qui n'interdisent pas aux juges des cours supérieures de voter de façon à empêcher l'application de l'article 1 de la Charte si la question dépendait d'une telle application. Même s'il a été décidé qu'un tribunal ne devrait pas trancher une telle question sans disposer d'éléments de preuve à l'appui de sa décision, une contestation aurait bien sûr permis de déposer en preuve une liste d'autres sociétés libres et démocratiques qui interdisent aux juges de voter, ou de souligner des différences entre les sociétés mentionnées, comme le fait que les juges américains sont dans la plupart des cas élus et par conséquent partisans.

Les juges canadiens nommés par le gouvernement fédéral en vertu d'un décret savent au moment d'accepter leur nomination que l'une des conditions de cette nomination leur interdit de voter lors d'élections fédérales. Les juges de la Cour suprême et de la Cour fédérale sont assujettis à d'autres restrictions de nature résidentielle et ils les acceptent au moment d'être nommés. Cela ne veut évidemment pas dire que l'interdiction du droit de voter ne pourrait pas être supprimée ultérieurement par une loi du Parlement ou par un

the prohibition such as is sought in the present proceedings.

There has been some jurisprudence dealing with other paragraphs of section 14 of the *Canada Elections Act*, but even if it had been submitted in argument it would have been of little help in dealing with the present issue as it is readily distinguishable. In the case of *Lévesque v. Canada (Attorney General)*, [1986] 2 F.C. 287 (T.D.), Justice Rouleau had to deal with the case of an inmate in a federal penitentiary in Quebec who wished to vote at a Quebec general election. The *Quebec Election Act* [S.Q. 1979, c. 56] permitted inmates to vote. The federal authorities had resisted setting up arrangements to make it feasible for plaintiff to vote in the penitentiary. Paragraph 14(4)(e) of the *Canada Elections Act* which of course only deals with federal elections prohibits voting by "even person undergoing punishment as an inmate in any federal institution for the commission of any offense". Without specifically referring to the said section the judgment found that the refusal to permit him to vote as allowed by the *Quebec Election Act* because he was in a federal penitentiary infringed section 3 of the Charter and that section 1 did not justify this as defendant had not succeeded in showing that imprisonment in a federal penitentiary constituted a reasonable limit on the right to vote which could be demonstrably justified in a free and democratic society. The decision referred to the judgment of Reed J. in *Gould v. Attorney General of Canada*, [1984] 1 F.C. 1119 (T.D.); [1984] 1 F.C. 1133 (C.A.), which had found that security reasons were not justification for denying inmates the right to vote and that while some prisoners' rights such as freedom of association, of expression, and the right to be a candidate for election must necessarily be curtailed, this did not justify curtailing the entire spectrum, such as the right to vote. A *mandamus* was accordingly issued as an appropriate remedy pursuant to section 24 of the Charter.

In a more recent case, that of *Canadian Disability Rights Council v. Canada*, [1988] 3 F.C. 622 (T.D.) Madam Justice Reed, dealing with

jugement interprétant la Charte des droits qui annulerait l'interdiction comme cela est demandé en l'espèce.

^a Il y a eu certains arrêts de jurisprudence portant sur d'autres alinéas de l'article 14 de la *Loi électorale du Canada*, mais même si on les avait invoqués dans les plaidoiries, ils n'auraient pas été d'un grand secours dans le présent litige puisqu'il existe une nette distinction. Dans l'affaire de *Lévesque c. Canada (procureur général)*, [1986] 2 C.F., 287 (1^{re} inst.), le juge Rouleau devait trancher le cas d'un détenu dans un pénitencier fédéral au Québec qui désirait voter lors d'une élection générale dans cette province. La *Loi électorale* [L.Q. 1979, chap. 56] du Québec permet aux détenus de voter. Les autorités fédérales ont refusé de prévoir des arrangements qui auraient permis au demandeur de voter dans le pénitencier. L'alinéa 14(4)e) de la *Loi électorale du Canada* qui ne vise bien sûr que les élections fédérales interdit à « toute personne détenue dans un établissement pénitentiaire et y purgeant une peine pour avoir commis quelque infraction » de voter. Sans faire expressément mention dudit article, le juge a conclu que le refus de lui permettre de voter, permission qui est accordée dans la *Loi électorale* du Québec, parce qu'il était détenu dans un pénitencier fédéral violait l'article 3 de la Charte, ce que l'article 1 ne justifiait pas car les défendeurs n'ont pas réussi à établir que l'incarcération dans un pénitencier fédéral constitue à l'égard du droit de vote une limite raisonnable qui peut se justifier dans le cadre d'une société libre et démocratique. La décision citait le jugement du juge Reed dans l'affaire *Gould c. Procureur général du Canada*, [1984] 1 C.F. 1119 (1^{re} inst.); [1984] 1 C.F. 1133 (C.A.), qui avait conclu que des motifs de sécurité ne peuvent servir de justification pour empêcher les détenus d'exercer leur droit de vote et que même si certains droits des détenus, tels que la liberté d'association, d'expression et le droit d'être candidat à une élection, doivent nécessairement être restreints, cela ne justifie pas qu'on leur interdise tous les droits, comme le droit de vote. Un *mandamus* a donc été accordé car il constituait une réparation convenable au sens de l'article 24 de la Charte.

^j Dans une affaire plus récente, *Conseil canadien des droits des personnes handicapées c. Canada*, [1988] 3 C.F. 622 (1^{re} inst.) Madame le juge

paragraph 14(4)(f) of the *Canada Elections Act* which prohibits from voting “every person who is restrained of his liberty of movement or deprived of the management of his property by reason of mental disease” held that this clause is too broadly framed to withstand a challenge based on section 3 of the Charter. Referring to the possible application of section 1 she states:

Section 1 of the Charter allows for limitations which are demonstrably justifiable in a free and democratic society. I have no doubt that one such limitation might be what I will call a requirement of mental competence or judgmental capacity. But, clause 14(4)(f) as presently drafted does not address itself only to mental competence or capacity insofar as that quality is required for the purposes of voting.

She goes on to point out that the term “mental disease” includes persons whose judgment may be impaired in one aspect of their life only, and moreover the section does not exclude from voting those suffering from mental disease whose liberty of movement is not restrained, or whose property is under the control of a committee. She concludes that paragraph 14(4)(f) is both too narrow and too wide, catching people within its ambit who should not be there, and arguably, does not catch people who perhaps should be. She cannot suggest how the section might be severed and hence concludes that paragraph 14(4)(f) is invalid as being in conflict with section 3 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*.

There is no such difficulty of definition in paragraph 14(4)(d) under consideration in the present case, “every judge appointed by the Governor in Council” being clear and unambiguous.

If I have referred to arguments which might have been raised had these been an adversarial contestation it is not that I wish to express any firm conclusion as to their validity nor should I in the absence of any proof before me other than the admission by defendant of all of the allegations in the statement of claim.

If there is what I consider might be an arguable justification for the application of paragraph 14(4)(d) of the *Canada Elections Act*, there are also cogent arguments for finding that it is of no force or effect pursuant to section 24 of the Chart-

Reed, en examinant l’alinéa 14(4)(f) de la *Loi électorale du Canada* qui interdit à «toute personne restreinte dans sa liberté de mouvement ou privée de la gestion de ses biens pour cause de maladie mentale» de voter, a conclu que cet alinéa est trop général pour résister à une contestation fondée sur l’article 3 de la Charte. Au sujet de l’application de l’article 1, elle déclare:

L’article 1 de la Charte permet des restrictions qui sont raisonnables et dont la justification peut se démontrer dans le cadre d’une société libre et démocratique. Je suis convaincue qu’une de ces restrictions pourrait viser ce que j’appellerai la capacité mentale ou la capacité de jugement. Mais, dans son libellé actuel, l’alinéa 14(4)(f) ne vise pas uniquement la compétence ou la capacité mentale dans la mesure où cet attribut est requis à l’exercice du droit de vote.

Elle fait en outre remarquer que l’expression «maladie mentale» englobe les personnes dont le jugement peut être diminué dans un certain aspect de leur vie seulement et que l’article n’enlève pas le droit de vote à ceux qui sont atteints de maladie mentale, dont la liberté de mouvement n’est pas restreinte ou dont les biens sont sous le contrôle d’un comité. Elle conclut que l’alinéa 14(4)(f) est à la fois trop étroit et trop large, retenant dans son champ d’application des personnes qui ne devraient pas s’y trouver tout en laissant de côté, pourrait-on soutenir, des personnes qui devraient peut-être y être. Elle ne peut pas dire comment l’article pourrait être coupé et conclut que l’alinéa 14(4)(f) est nul parce qu’il est incompatible avec l’article 3 de la *Charte canadienne des droits et libertés*.

L’alinéa 14(4)(d) présentement en cause ne pose pas ce problème de définition car l’expression «tout juge nommé par le gouverneur en conseil» est claire et sans ambiguïté.

Si j’ai fait mention des arguments qui auraient pu être soulevés en cas de contestation, ce n’est pas que je veuille me prononcer clairement sur leur validité, ce que je ne devrais pas faire en l’absence d’une quelconque preuve autre que l’admission par les défendeurs de toutes les allégations contenues dans la déclaration.

S’il existe ce que je pourrais appeler une justification défendable de l’application de l’alinéa 14(4)(d) de la *Loi électorale du Canada*, il y a également des arguments convaincants qui permettent de conclure que cet alinéa est inopérant en

er and subsection 52(1) of the Constitution Act, as defendants concede.

As stated at the commencement of these reasons the granting of declaratory relief is discretionary. It should not, however, lightly be refused when there is agreement between the parties that it should be granted unless the Court finds that to do so would not be justified by the facts or would constitute a miscarriage of justice. I cannot so find on the facts before me in the present case. It could well have been decided either way had there been a full contestation.

The judgment sought by plaintiffs will therefore be granted but without costs as these were not sought save in the event of a contestation by defendants and I do not consider that the defence constitutes a contestation, but rather an admission.

raison de l'article 24 de la Charte et du paragraphe 52(1) de la Loi constitutionnelle, ce que les défendeurs admettent.

Comme je l'ai dit au début des présents motifs, l'octroi d'un jugement déclaratoire est discrétionnaire. On ne devrait cependant pas refuser de l'accorder sans motifs sérieux lorsque les parties s'entendent pour qu'il soit ainsi accordé, à moins que le tribunal ne conclut que cela n'est pas justifié par les faits ou constitue un déni de justice. Je ne peux arriver à une telle conclusion à la lumière des faits qui m'ont été présentés en l'espèce. La décision aurait fort bien pu favoriser l'une ou l'autre partie s'il y avait eu une véritable contestation.

Le jugement sollicité par les demandeurs sera par conséquent accordé mais sans dépens, puisqu'il n'y a eu aucune demande à cet effet sauf en cas de contestation par les défendeurs et je ne crois pas que la défense constitue une contestation mais qu'il s'agit plutôt d'une admission.