

A-1340-92

**Graham Haig, John Doe, and Jane Doe**  
(Appellants) (Respondents)

v.

**Her Majesty the Queen** (Respondent) (Applicant)  
A-1363-92

**Graham Haig, John Doe, and Jane Doe**  
(Appellants) (Applicants)

v.

**Jean-Pierre Kingsley** (Chief Electoral Officer)  
(Respondent) (Respondent)

*INDEXED AS: HAIG v. CANADA (C.A.)*

Federal Court of Appeal, Hugessen, Stone and  
Décary J.J.A.—Ottawa, October 19 and 20, 1992.

*Constitutional law — Charter of Rights — Democratic rights — Right to vote — 1992 referendum on constitutional reform — Federal referendum held under federal Referendum Act rules — In Quebec, referendum subject to provincial law, including six-month residency requirement — Former Ontario resident unable to vote as moved to Quebec two months before referendum — Appellant arguing combined effect of federal and Quebec referendum rules depriving him of right to vote in violation of Charter rights — Fact appellant unable to vote result of provincial legislation — Court unable to give remedy — Chief Electoral Officer can assert no historical privilege or immunity against claims under Charter.*

*Elections — 1992 referendum on constitutional reform — Federal referendum held under federal Referendum Act rules — In Quebec, referendum subject to provincial law, including six-month residency requirement — Former Ontario resident unable to vote as moved to Quebec two months before referendum — In essence, appellant arguing Charter rights impaired by Quebec legislation — Not matter on which Court can give remedy — Chief Electoral Officer can assert no historical privilege or immunity against claims under Charter.*

*Judicial review — Equitable remedies — Declarations — 1992 referendum on constitutional reform — Appellant arguing combined effect of federal and Quebec referendum rules depriving him of right to vote in violation of Charter rights — Chief Electoral Officer “federal board, commission or other*

A-1340-92

**Graham Haig et les autres personnes dans une situation semblable** (appelants) (intimés)

a c.

**Sa Majesté la Reine** (intimée) (requérante)

A-1363-92

**Graham Haig et les autres personnes dans une situation semblable** (appelants) (intimés)

c.

**Jean-Pierre Kingsley** (Directeur général des élections) (intimé) (intimé)

*RÉPERTOIRE: HAIG c. CANADA (C.A.)*

**Cour d’appel fédérale, juges Hugessen, Stone et Décary J.C.A.**—Ottawa, 19 et 20 octobre 1992.

*Droit constitutionnel — Charte des droits — Droits démocratiques — Droit de vote — Référendum de 1992 sur la réforme constitutionnelle — Référendum fédéral tenu selon les règles d’application de la Loi référendaire fédérale — Au Québec, le référendum est régi par la loi provinciale, qui exige notamment la résidence depuis six mois — Un ancien résident de l’Ontario est inhabile à voter parce qu’il a déménagé au Québec deux mois avant le référendum — L’appellant soutient que les règles fédérales et du Québec en matière de référendum ont pour effet combiné de le priver de son droit de vote en violation des droits que lui confère la Charte — Le fait que l’appellant ne peut voter est attribuable à la législation provinciale — La Cour ne peut accorder une réparation — Le directeur général des élections ne peut revendiquer aucun privilège historique ni aucune immunité contre des réclamations fondées sur la Charte.*

*Élections — Référendum de 1992 sur la réforme constitutionnelle — Référendum fédéral tenu selon les règles d’application de la Loi référendaire fédérale — Au Québec, le référendum est régi par la loi provinciale, qui exige notamment la résidence depuis six mois — Un ancien résident de l’Ontario est inhabile à voter parce qu’il a déménagé au Québec deux mois avant le référendum — Essentiellement, l’appellant soutient que la législation du Québec porte atteinte aux droits que lui confère la Charte — La Cour ne peut accorder de réparation à cet égard — Le directeur général des élections ne peut revendiquer aucun privilège historique ni aucune immunité contre les réclamations fondées sur la Charte.*

*Contrôle judiciaire — Recours en equity — Jugements déclaratoires — Référendum de 1992 sur la réforme constitutionnelle — L’appellant soutient que les règles fédérales et du Québec en matière de référendum ont pour effet combiné de le priver de son droit de vote en violation des droits que lui con-*

tribunal" within Federal Court Act, s. 18 — Chief Electoral Officer can assert no historical privilege or immunity against claims under Charter.

*Practice — Parties — Joinder — Citizen seeking relief from denial of right to vote in referendum on constitutional reform — Alleging breach of Charter rights — Attorney General of Canada properly added as respondent where case raising issue of Charter adequacy of federal legislation or order in council adopted thereunder.*

Appellant, Haig, wanted to vote in the October 1992 referendum on constitutional reform based on the Charlottetown Accord. He had moved from Ontario to Quebec in August 1992. The referendum was to be held according to federal rules across Canada except in Quebec where a parallel referendum was to take place according to provincial law, which included a six-month residency requirement. Taken together, the federal and provincial rules in effect disqualified the appellant, and others in the same situation, from voting in the referendum. Because of the residency requirements, he could vote neither in Ontario nor in Quebec. The appellant contended that this double proscription violated his Charter rights.

The first appeal is against an order striking out the Queen as a respondent in the appellant's section 18 proceedings. The second is against two orders dismissing the proceedings on the merits and dismissing the appellant's application to amend by adding the Attorney General of Canada as a respondent. The Chief Electoral Officer cross appealed against the assumption of jurisdiction by the Judge below.

*Held* (Décary J.A. dissenting), the appeal should be allowed in part to permit the adding of the Attorney General of Canada as a respondent both here and in the Trial Division; the appeal against the order dismissing the proceedings on their merits and the cross appeal as to jurisdiction should be dismissed. The appeal against the order striking out the Queen as a respondent should be quashed as moot.

*Per* Hugessen J.A. (Stone J.A. concurring): The deprivation of the appellant's right to vote flowed exclusively from the operation of provincial legislation. There was no constitutional impropriety in a federal order in council requiring a referendum to be held in some but not all of the provinces and territories. Nor was there anything constitutionally objectionable in the federal government agreeing to allow one province to conduct its own referendum in accordance with its own rules. This Court could not provide a remedy on a complaint that the appellant's Charter rights were impaired by Quebec legislation.

The decision refusing leave to add the Attorney General of Canada was wrong. The Chief Electoral Officer was a "federal board, commission or other tribunal" against which the relief sought herein is specifically authorized by section 18. The Attorney General of Canada is likewise expressly authorized to

*fère la Charte — Le directeur général des élections est un «office fédéral» au sens de l'art. 18 de la Loi sur la Cour fédérale — Le directeur général des élections ne peut revendiquer aucun privilège historique ni aucune immunité contre les réclamations fondées sur la Charte.*

*a* *Pratique — Parties — Jonction — Un particulier recherche une réparation contre le déni de son droit de voter au référendum sur la réforme constitutionnelle — Il allègue la violation des droits que lui confère la Charte — Le procureur général du Canada est constitué à bon droit intimé lorsque l'affaire sou-*  
*b* *lève la question de la régularité d'une loi fédérale ou d'un décret pris sous son régime par rapport à la Charte.*

L'appellant, Haig, voulait voter au référendum de 1992 sur la réforme constitutionnelle fondée sur l'Accord de Charlottetown. Il avait quitté l'Ontario pour le Québec en août 1992. Le référendum devait être tenu selon les règles fédérales dans tout le pays sauf au Québec, où un référendum parallèle devait avoir lieu selon la loi provinciale, qui exigeait notamment la résidence depuis six mois. Combinées, les règles fédérales et du Québec avaient pour effet d'empêcher l'appellant et d'autres personnes dans une situation semblable de voter au référendum. En raison des exigences de résidence, il ne pouvait voter ni en Ontario ni au Québec. L'appellant a soutenu que cette double interdiction violait les droits que lui confère la Charte.

Le premier appel attaque une ordonnance supprimant la Reine à titre d'intimée dans les procédures de l'appellant fondées sur l'article 18. Le second attaque deux ordonnances rejetant ces procédures sur le fond et la demande de modification de l'appellant visant à joindre le procureur général du Canada à titre d'intimé. Le directeur général des élections a interjeté un appel incident contestant la compétence du juge de première instance.

*f* *Arrêt* (le juge Décary, J.C.A., étant dissident): l'appel devrait être accueilli en partie pour permettre la jonction du procureur général du Canada comme intimé ici et en première instance; l'appel contre l'ordonnance rejetant les procédures sur le fond et l'appel incident portant sur la compétence devraient être rejetés. L'appel contre l'ordonnance radiant la Reine comme intimée devrait être annulé comme étant sans intérêt pratique.

Le juge Hugessen, J.C.A., (le juge Stone, J.C.A., souscrit aux motifs): La négation du droit de vote de l'appellant découle exclusivement de l'application de la loi provinciale. Il n'y a rien d'irrégulier sur le plan constitutionnel à ce qu'un décret fédéral exige la tenue d'un référendum dans certains territoires et provinces, mais non dans tous. De même, il n'y a rien de répréhensible du point de vue constitutionnel à ce que le gouvernement fédéral permette qu'une province tienne son propre référendum suivant ses propres règles. Cette Cour ne peut apporter de réparation à la plainte voulant que les droits garantis de l'appellant aient été violés par la loi québécoise.

La décision refusant l'autorisation d'ajouter le procureur général du Canada est erronée. Le directeur général des élections est un «office fédéral» contre lequel la réparation recherchée en l'espèce est précisément autorisée par l'article 18. Le procureur général du Canada est de la même façon expressé-

be made a party to such proceedings and is, in any event, a proper respondent and necessary party where, as here, there is a question of the Charter adequacy of federal legislation or of an order in council adopted thereunder. Since this case could go further, this Court should eliminate any purely procedural roadblocks to its doing so, as the Court is allowed to do by the recent amendments to the *Federal Court Act*.

The appeal from the order striking out the Queen as respondent had become moot and should be quashed.

This Court's decision in *Canada (Human Rights Commission) v. Lane* made it clear that the Chief Electoral Officer could assert no historical privilege or statutory immunity against claims under the *Canadian Human Rights Act*, and that must also be the case with regard to claims founded on the Charter, the fundamental law of Canada.

*Per* Décaré J.A. (dissenting): If those in the appellant's situation were to be denied the right to vote in the October 26 referendum, Canadian citizens would be denied their right to vote for the sole reason that political purposes and convenience have led the Government of Canada to hold what is truly a national referendum in the territories and nine provinces only, on the assumption that the tenth province, Quebec, would hold a referendum the very same day on the very same question. It was a truly national referendum and not a referendum where the question is put only to the electors of one or more provinces. All Canadians eligible to vote under the *Canada Elections Act* should be eligible to do so in a national referendum held pursuant to the adopted provisions of the *Canada Elections Act*. The Government of Canada was required to make sure that every Canadian who would have been qualified to vote in the national referendum—had it been held in Quebec as everywhere else under the federal legislation—would be able somehow and somewhere to express his preference as promised by the Prime Minister in an August 28, 1992 House of Commons address. In adopting the *Referendum Act* and in issuing the Referendum Proclamation, Parliament did not intend to deprive any Canadian citizen of the right to vote in the upcoming national referendum.

If the appellant were denied his right to vote in the referendum, his freedom of expression guaranteed by paragraph 2(b) of the Charter would be infringed, and so would his right to the equal benefit of the law guaranteed by Charter section 15.

The source of the infringement of the appellant's rights, would not be the Quebec legislation but the federal legislation which would have failed to take into account, for the purposes of a national referendum, the existing differences in provincial legislation with respect to electors' qualifications.

ment autorisé à être constitué partie à des procédures de ce genre, et en tout état de cause, il convient qu'il soit un intimé et il doit être constitué partie lorsque, comme en l'espèce, il est question de la régularité d'une loi fédérale ou d'un décret pris sous le régime de cette loi par rapport à la Charte. Puisque cette affaire peut être portée devant une instance supérieure, cette Cour devrait éliminer tout obstacle purement procédural qui l'en empêcherait, comme elle est autorisée à le faire par les récentes modifications apportées à la *Loi sur la Cour fédérale*.

L'appel interjeté contre l'ordonnance radiant la Reine comme intimée est devenu théorique et devrait être annulé.

La décision de cette Cour dans l'affaire *Canada (Commission des droits de la personne) c. Lane* montre clairement que le directeur général des élections ne peut revendiquer aucun privilège historique ni aucune immunité conférée par la loi contre des réclamations fondées sur la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, et il doit aussi en être ainsi pour les réclamations fondées sur la Charte, la loi fondamentale du Canada.

Le juge Décaré, J.C.A. (dissent): Si l'on devait refuser aux personnes dans une situation semblable à celle de l'appelant le droit de voter au référendum du 26 octobre, on se trouverait à priver des citoyens canadiens de leur droit de vote au seul motif que des fins politiques et des raisons de commodité ont conduit le gouvernement du Canada à tenir ce qui est véritablement un référendum national dans neuf provinces seulement, dans l'hypothèse que la dixième province, le Québec, tiendrait un référendum le même jour sur précisément la même question. Il s'agissait véritablement d'un référendum national et non d'un référendum où une question n'est soumise qu'aux électeurs d'une ou plusieurs provinces. Tous les Canadiens ayant qualité d'électeurs en vertu de la *Loi électorale du Canada* devraient être admissibles à voter dans le cadre d'un référendum national tenu conformément aux dispositions adoptées de la *Loi électorale du Canada*. Le gouvernement du Canada était tenu de s'assurer que tous les Canadiens qui auraient été admissibles à voter dans le cadre du référendum national s'il avait été tenu au Québec comme partout ailleurs conformément à la législation fédérale, seraient capables d'une façon ou d'une autre et en un lieu quelconque d'exprimer sa préférence comme l'a promis le Premier ministre lorsqu'il s'est adressé à la Chambre des communes le 28 août 1992. En adoptant la *Loi référendaire* et en faisant la proclamation qui a suivi, le Parlement n'entendait pas priver quelque citoyen canadien que ce soit de son droit de voter dans le cadre du futur référendum national.

Si l'appelant était privé de son droit de voter au référendum, sa liberté d'expression garantie à l'alinéa 2b) de la Charte serait atteinte, de même que son droit au même bénéfice de la loi garanti à l'article 15 de la Charte.

La source de la violation des droits de l'appelant ne serait pas la loi du Québec, mais plutôt la loi fédérale qui n'aurait pas tenu compte, aux fins d'un référendum national, des distinctions qui existent dans les lois provinciales à l'égard des qualités exigées des électeurs.

The term "elector of a province" in subsection 3(1) of the *Referendum Act* should be interpreted as including in a particular province persons ordinarily resident of that province on enumeration day and who do not qualify under the residency requirements of the province, but who were ordinarily resident in that province at any time in the six-month period prior to the referendum. The Chief Electoral Officer should be ordered to exercise his duties accordingly and within his powers under *Canada Elections Act*, subsection 9(1), "to adopt any of the provisions of the Act . . . to such extent as he considers necessary to meet the exigencies of the situation".

#### STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

- Canada Elections Act*, R.S.C., 1985, c. E-2, ss. 9(1), 50, 54, 55(2).  
*Canadian Charter of Rights and Freedoms*, being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44], ss. 2, 3, 15.  
*Canadian Human Rights Act*, R.S.C., 1985, c. H-6.  
*Federal Court Act*, R.S.C., 1985, c. F-7, ss. 17 (as am. by S.C. 1990, c. 8, s. 3), 18 (as am. *idem*, s. 4), 18.4(2) (as enacted *idem*, s. 5), 48.  
*Proclamation Directing a Referendum Relating to the Constitution of Canada*, SI/92-180.  
*Referendum Act*, S.C. 1992, c. 30, s. 3(1).

#### CASES JUDICIALLY CONSIDERED

##### APPLIED:

*Canada (Human Rights Commission) v. Lane*, [1990] 2 F.C. 327; (1990), 67 D.L.R. (4th) 745; 13 C.H.R.R. D/568; 107 N.R. 124 (C.A.).

##### REFERRED TO:

*Reference re ss. 193 and 195.1(1)(c) of the Criminal Code (Man.)*, [1990] 1 S.C.R. 1123; [1990] 4 W.W.R. 481; (1990), 68 Man. R. (2d) 1; 56 C.C.C. (3d) 65; 77 C.R. (3d) 1; 109 N.R. 81; *Irwin Toy Ltd. v. Quebec (Attorney General)*, [1989] 1 S.C.R. 927; (1989), 58 D.L.R. (4th) 577; 25 C.P.R. (3d) 417; 94 N.R. 167; *Native Women's Assn. of Canada v. Canada*, [1992] 3 F.C. 192 (C.A.); *R. v. S.(S.)*, [1990] 2 S.C.R. 254; (1990), 57 C.C.C. (3d) 115; 77 C.R. (3d) 273; 49 C.R.R. 79; 110 N.R. 321; 41 O.A.C. 81; *R. v. Turpin*, [1989] 1 S.C.R. 1296; (1989), 48 C.C.C. (3d) 8; 69 C.R. (3d) 97; 96 N.R. 115.

#### AUTHORS CITED

Canada. *House of Commons Debates*, Vol. 132, 3rd Sess., 34th Parl., 8 September 1992, at page 12732.

APPEALS from orders ([1992] 3 F.C. 602 and [1992] 3 F.C. D-32) denying the appellant relief from

L'expression «corps électoral» au paragraphe 3(1) de la *Loi référendaire* devrait s'interpréter comme si elle comprenait dans une province donnée les électeurs qui en sont des résidents ordinaires à la date du recensement, et qui n'ont pas qualité d'électeur en vertu des exigences de cette province en matière de résidence, mais qui étaient résidents ordinaires de cette province à quelque moment que ce soit au cours des six mois précédant le référendum. Il devrait être ordonné au directeur général des élections d'exercer ses fonctions en conséquence et conformément aux pouvoirs que lui confère le paragraphe 9(1) de la *Loi électorale du Canada*, «d'adapter une des dispositions de la Loi . . . dans la mesure où il le juge nécessaire pour faire face aux exigences de la situation».

#### 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.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44], art. 2, 3, 15.  
*Loi canadienne sur les droits de la personne*, L.R.C. (1985), ch. H-6.  
*Loi électorale du Canada*, L.R.C. (1985), ch. E-2, art. 9(1), 50, 54, 55(2).  
*Loi référendaire*, L.C. 1992, ch. 30, art. 3(1).  
*Loi sur la Cour fédérale*, L.R.C. (1985), chap. F-7, art. 17 (mod. par L.C. 1990, ch. 8, art. 3), 18 (mod. *idem*, art. 4), 18.4(2) (édicte *idem*, art. 5), 48.  
*Proclamation soumettant un référendum relatif à la Constitution du Canada*, TR/92-180.

#### JURISPRUDENCE

##### DÉCISION APPLIQUÉE:

*Canada (Commission des droits de la personne) c. Lane*, [1990] 2 C.F. 327; (1990), 67 D.L.R. (4th) 745; 13 C.H.R.R. D/568; 107 N.R. 124 (C.A.).

##### DÉCISIONS CITÉES:

*Renvoi relatif à l'art. 193 et à l'al. 195.1(1)c) du Code criminel (Man.)*, [1990] 1 R.C.S. 1123; [1990] 4 W.W.R. 481; (1990), 68 Man. R. (2d) 1; 56 C.C.C. (3d) 65; 77 C.R. (3d) 1; 109 N.R. 81; *Irwin Toy Ltd. c. Québec (Procureur général)*, [1989] 1 R.C.S. 927; (1989), 58 D.L.R. (4th) 577; 25 C.P.R. (3d) 417; 94 N.R. 167; *Native Women's Assn. of Canada c. Canada*, [1992] 3 C.F. 192 (C.A.); *R. c. S.(S.)*, [1990] 2 R.C.S. 254; (1990), 57 C.C.C. (3d) 115; 77 C.R. (3d) 273; 49 C.R.R. 79; 110 N.R. 321; 41 O.A.C. 81; *R. c. Turpin*, [1989] 1 R.C.S. 1296; (1989), 48 C.C.C. (3d) 8; 69 C.R. (3d) 97; 96 N.R. 115.

#### DOCTRINE

Canada. *Débats de la Chambre des communes*, vol. 132, 3<sup>e</sup> sess., 34<sup>e</sup> Lég., 8 septembre 1992, à la page 12732.

APPELS interjetés à l'encontre d'ordonnances ([1992] 3 C.F. 602 et [1992] 3 C.F. F-40) refusant à

deprivation of the right to vote in the October 26, 1992 referendum on constitutional reform based on the Charlottetown Accord. Appeal allowed in part, to permit addition of the Attorney General of Canada as a respondent both here and in the Trial Division; the appeal against the order dismissing the proceedings on their merits and the cross appeal on the question of jurisdiction are dismissed. The appeal against the order striking out the Queen as a respondent is quashed as moot.

## COUNSEL:

*Philippa E. Lawson* for appellants.  
*J. M. Aubry, Q.C.* and *R. Morneau* for respondent Her Majesty the Queen.  
*Nicol J. Schultz* and *Holly McManus* for respondent Jean-Pierre Kingsley, Chief Electoral Officer.

## SOLICITORS:

*Public Interest Advocacy Centre*, Ottawa, for appellants.  
*Deputy Attorney General of Canada* for respondent Her Majesty the Queen.  
*Fraser & Beatty*, Ottawa, for respondent Jean-Pierre Kingsley, Chief Electoral Officer.

*The following are the reasons for judgment delivered orally in English by*

HUGESSEN J.A.: We are seized with two appeals. The first is against an order of Denault J. striking out the Queen as a respondent in the appellant's section 18 [*Federal Court Act*, R.S.C., 1985, c. F-7 (as am. by S.C. 1990, c. 8, s. 4)] proceedings. The second is against two orders of Joyal J. dismissing those proceedings on their merits and, apparently as a consequence thereof, dismissing appellant's application to amend so as to add the Attorney General of Canada as a respondent. The respondent the Chief Electoral Officer has cross appealed against the assumption of jurisdiction over the matter by Joyal J.

The appellant is a Canadian citizen over the age of 18 and not subject to any legal disability. In August of this year he moved from Ottawa, Ontario to Hull,

l'appelant une réparation à l'égard de la négation de son droit de voter au référendum du 26 octobre sur la réforme constitutionnelle fondé sur l'Accord de Charlottetown. Appel accueilli en partie, pour permettre l'adjonction du procureur général du Canada en qualité d'intimé ici et en première instance; l'appel interjeté contre l'ordonnance rejetant les procédures au fond et l'appel incident portant sur la compétence sont rejetés. L'appel interjeté contre l'ordonnance radiant la Reine comme intimée est annulé parce qu'il est théorique.

## AVOCATS:

*Philippa E. Lawson* pour les appelants.  
*J. M. Aubry, c.r.*, et *R. Morneau* pour l'intimée Sa Majesté la Reine.  
*Nicol J. Schultz* et *Holly McManus* pour l'intimé Jean-Pierre Kingsley, directeur général des élections.

## PROCUREURS:

*Centre pour la promotion de l'intérêt public*, Ottawa, pour les appelants.  
*Le sous-procureur général du Canada* pour l'intimée Sa Majesté la Reine.  
*Fraser & Beatty*, Ottawa, pour l'intimé Jean-Pierre Kingsley, directeur général des élections.

*Ce qui suit est la version française des motifs du jugement prononcés à l'audience par*

LE JUGE HUGESSEN, J.C.A.: Nous sommes saisis de deux appels. Le premier attaque une ordonnance du juge Denault qui supprime la Reine à titre d'intimée dans les procédures de l'appelant fondées sur l'article 18 [*Loi sur la Cour fédérale*, L.R.C. (1985), ch. F-7 (mod. par L.C. 1990, ch. 8, art. 4)]. Le second attaque deux ordonnances du juge Joyal qui a rejeté ces procédures sur le fond et, apparemment comme conséquence de ce rejet, a rejeté la demande de modification qu'a présentée l'appelant pour joindre le procureur général du Canada à titre d'intimé. L'intimé, le directeur général des élections, interjette un appel incident qui conteste la compétence du juge Joyal sur l'affaire.

L'appelant est un citoyen canadien de plus de 18 ans jouissant de la capacité de voter. En août dernier, il a déménagé d'Ottawa (Ontario) à Hull (Québec),

Quebec, just across the river. Because he is no longer a resident of Ontario he cannot vote in that province in the federal referendum to be held on October 26 in nine provinces and two territories. Because he has not resided in Quebec for six months he cannot vote in the provincial referendum to be held in that province on the same date and on the same question. He seeks declaratory and other relief against the Chief Electoral Officer (and by amendment, as indicated, against the Attorney General of Canada) by way of section 18 proceedings.

I am of the view that Joyal J. clearly reached the right conclusion on the merits. To the extent that the appellant's rights under sections 2, 3 and 15 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.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44]] may have been denied to him by depriving him as a citizen of Canada and a resident of Quebec of the right to vote in the forthcoming referendum, such denial and such deprivation in my view flow exclusively from the operation of provincial legislation. While it is no doubt true that it is the federal order in council [*Proclamation Directing a Referendum Relating to the Constitution of Canada*, SI/92-180] restricting the federal referendum to all provinces and territories other than Quebec which has created the background for the appellant's present situation, it remains that it is the Quebec legislation alone which is at the root of his complaint. He does not now reside in any province in which the federal referendum is being held and the federal legislation does not affect him one way or the other. As a resident of Quebec he is subject to that province's referendum legislation and it is solely that legislation which denies him the right to vote. To put the matter more precisely, he cannot dispute the fact that as a resident of Quebec the federal legislation does not permit him to vote in some other province; rather, his complaint is that he cannot vote in his province of residence which is Quebec. The fact is that this is the result of provincial legislation alone.

Under the *Referendum Act*<sup>1</sup> the Governor in Council may order the holding of a referendum to obtain the opinion of "the electors of Canada or of one or more provinces" on a "question relating to the Con-

<sup>1</sup> S.C. 1992, c. 30.

sur l'autre rive de la rivière. Parce qu'il ne réside plus en Ontario, il ne peut pas voter dans cette province au référendum fédéral qui aura lieu le 26 octobre dans neuf provinces et deux territoires. Parce qu'il ne réside pas au Québec depuis six mois, il ne peut voter au référendum provincial le même jour sur la même question. Par voie de procédures fondées sur l'article 18, il demande un jugement déclaratoire contre le directeur général des élections (et, par la modification indiquée, contre le procureur général du Canada).

Je suis d'avis que le juge Joyal est nettement arrivé à la bonne conclusion sur le fond. Dans la mesure où, en privant l'appelant, en tant que citoyen canadien et résident du Québec, du droit de voter au prochain référendum, on nie les droits que lui reconnaissent les articles 2, 3 et 15 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, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44]], j'estime que cette négation et cette privation découlent exclusivement de l'application de la loi provinciale. Bien qu'il soit tout à fait exact que c'est le décret fédéral [*Proclamation soumettant un référendum relatif à la Constitution du Canada*, TR/92-180] limitant le référendum fédéral à toutes les provinces et tous les territoires autres que le Québec qui a tissé la toile de fond de la situation dans laquelle se trouve l'appelant, il demeure que c'est la loi québécoise à elle seule qui est à la source de sa plainte. Il ne réside présentement dans aucune province où le référendum fédéral sera tenu et la loi fédérale ne le touche d'aucune façon. Résident du Québec, il est assujéti à la loi référendaire de cette province et seule cette loi lui nie le droit de vote. Plus précisément, il ne peut contester que, en tant que résident du Québec, la loi fédérale ne lui permet pas de voter dans une autre province; il se plaint plutôt de ne pas pouvoir voter dans sa province de résidence, le Québec. En fait, c'est la loi provinciale à elle seule qui produit ce résultat.

En vertu de la *Loi référendaire*<sup>1</sup>, le gouverneur en conseil peut ordonner la tenue d'un référendum pour obtenir l'opinion du «corps électoral canadien... dans une ou plusieurs provinces» sur une «question

<sup>1</sup> L.C. 1992, ch. 30.

stitution of Canada" (subsection 3(1)). The Act establishes a scheme for voting on the question which is based on and adapted from the *Canada Elections Act*.<sup>2</sup> That scheme, like that for holding federal elections, is very largely based on considerations of geography: provinces are divided into electoral districts which are in turn divided into polling divisions. To be entitled to vote at an election, an elector, besides being qualified, must have his or her name included on the list of electors in the polling division in which he or she resides. That is so for a referendum as well: one votes in the province, electoral district and polling division of one's residence.

Furthermore, because a referendum is limited to constitutional questions, and because the amending formula (and indeed the Constitution itself) envisages processes and substantive rules which may differ according to the province or number of provinces involved, it is entirely normal that different questions may be put to the electors in one or more provinces or that a question may be put to the electors in some provinces but not others.<sup>3</sup> Moreover, there is nothing in the federal legislation which gives binding effect to the majority answer to any question; that fact, however, does not prevent a province or territory, by appropriate provincial action, agreeing to be bound by such answer (as we were told has actually happened in British Columbia and Alberta).

In such circumstances, and against this background, there is no constitutional impropriety in a federal order in council requiring a referendum to be held in some but not all of the provinces. By the same token there is nothing constitutionally objectionable in the federal government agreeing to allow one or more provinces to conduct their own referendums in accordance with their own rules. That is what has happened here.

<sup>2</sup> R.S.C., 1985, c. E-2.

<sup>3</sup> The Constitution of Canada may and does contain different provisions regarding different provinces; the provinces themselves may and do have different constitutions which they alone can amend; the Constitution of Canada itself may be amended by Parliament acting together with one or several or all of the legislatures depending on the circumstances.

relative à la Constitution du Canada» (paragraphe 3(1)). La Loi établit un mode de scrutin sur la question inspiré, après adaptation, de la *Loi électorale du Canada*.<sup>2</sup> Ce mode, comme celui prévu pour la tenue d'élections fédérales, s'appuie beaucoup sur des considérations d'ordre géographique: les provinces sont divisées en circonscriptions elles-mêmes divisées en sections de vote. Pour avoir droit de voter, une personne doit, en plus d'avoir qualité d'électeur, figurer sur la liste électorale de la section de vote dans laquelle elle réside. La situation est la même pour un référendum: l'électeur vote dans la province, la circonscription et la section de vote de sa résidence.

En outre, parce qu'un référendum est limité à des questions constitutionnelles et que la formule d'amendement (et la Constitution elle-même quant à cela) envisage des procédures et des règles de fond qui peuvent varier suivant la province ou le nombre de provinces en cause, il est tout à fait normal que des questions différentes puissent être soumises aux électeurs dans une ou plusieurs provinces ou qu'une question puisse être soumise aux électeurs dans certaines provinces et non dans d'autres<sup>3</sup>. De plus, rien dans la loi fédérale ne donne un caractère obligatoire à la réponse de la majorité à une question; cela n'empêche toutefois pas une province ou un territoire d'accepter, par des mesures provinciales appropriées, d'être liés par cette réponse (ce qui est le cas en Colombie-Britannique et en Alberta, nous dit-on).

Dans ces circonstances et dans ce contexte, il n'y a rien d'irrégulier sur la plan constitutionnel à ce qu'un décret fédéral exige la tenue d'un référendum dans certaines provinces, mais non dans toutes. De même, il n'y a rien de répréhensible du point de vue constitutionnel à ce que le gouvernement fédéral permette qu'une ou plusieurs provinces tiennent leur propre référendum suivant leurs propres règles. C'est ce qui s'est produit en l'espèce.

<sup>2</sup> L.R.C. (1985), ch. E-2.

<sup>3</sup> La Constitution du Canada peut contenir, et contient effectivement, des dispositions différentes concernant différentes provinces; les provinces elle-mêmes peuvent avoir, et ont effectivement, des constitutions différentes qu'elles sont les seules à pouvoir modifier; la Constitution du Canada elle-même peut être modifiée par le Parlement agissant avec une seule, avec plusieurs ou avec la totalité des assemblées législatives selon les circonstances.

At bottom, the appellant's complaint is that his Charter rights have been impaired by the Quebec legislation; that is not a matter on which this Court can give him a remedy. The application for judicial review was accordingly properly dismissed.

As far as concerns that part of Joyal J.'s decision refusing leave to add the Attorney General of Canada I think, with respect, that he was wrong. The Chief Electoral Officer falls within the definition of "federal board, commission or other tribunal" and declaratory and other relief of the type here sought against him is specifically authorized by section 18. The complaint is that he has failed or neglected to exercise the power and jurisdiction which are his to apply and adapt the law so as to allow persons in the appellant's position to vote in a referendum which is not being held in their province of residence. That allegation is a proper ground of section 18 relief. The Attorney General of Canada is likewise expressly authorized to be made a party to such proceedings and is, in any event, a proper respondent and necessary party where, as here, there is a question of the Charter adequacy of federal legislation or of an order in council adopted thereunder. Whether or not the application is well founded as against either respondent is of course nothing to the point on the question of jurisdiction.

Subsection 18(3) effects a change in the law which existed prior to February 1, 1992 and makes it plain that declaratory relief of this type is henceforward to be obtained only on an application for judicial review. Subsection 18.4(2) [as enacted *idem*, s. 5] allows the Court, in an appropriate case, to order that the application proceed as an action. That provision, which has not been invoked in this case, is a legislative response to the concerns expressed in some of the cases arising prior to February 1, 1992 to the effect that an application for judicial review did not provide appropriate procedural safeguards where declaratory relief was sought. Since this case may go further, we should eliminate any purely procedural roadblocks to its doing so.

Essentiellement, l'appelant se plaint que la loi québécoise porte atteinte aux droits que lui reconnaît la Charte; notre Cour ne peut lui accorder de réparation sur ce point. C'est donc à bon droit que la demande de contrôle judiciaire a été rejetée.

Quant à la partie de la décision du juge Joyal qui refuse l'autorisation d'ajouter le procureur général du Canada, je crois, avec égards, qu'elle est erronée. Le directeur général des élections relève de la définition d'«office fédéral», et le jugement déclaratoire et les autres redressements du genre demandés ici contre lui sont précisément autorisés par l'article 18. On se plaint qu'il a omis ou négligé d'exercer le pouvoir et la compétence qu'il possède d'appliquer et adapter la loi de manière à permettre aux gens dans la situation de l'appelant de voter dans un référendum qui n'est pas tenu dans leur province de résidence. Cette allé- gation est un bon motif de réparation en vertu de l'article 18. De même, le procureur général du Canada est expressément autorisé à être constitué partie à des procédures de ce genre et, de toute façon, il convient qu'il soit un intimé et il doit être constitué partie lorsque, comme en l'espèce, il est question de la régularité d'une loi fédérale, ou d'un décret pris sous le régime de cette loi, par rapport à la Charte. Le bien-fondé de la demande contre l'un ou l'autre intimé n'a évidemment rien à voir avec la question de compétence.

Le paragraphe 18(3) modifie le droit existant antérieurement au 1<sup>er</sup> février 1992 et énonce clairement qu'un jugement déclaratoire de ce genre ne peut dorénavant être obtenu que par présentation d'une demande de contrôle judiciaire. Le paragraphe 18.4(2) [édicte *idem*, art. 5] permet à la Cour, si elle l'estime indiqué, d'ordonner que la demande soit instruite comme s'il s'agissait d'une action. Cette disposition, qui n'a pas été invoquée en l'espèce, est une réponse du législateur aux préoccupations exprimées dans certaines affaires antérieures au 1<sup>er</sup> février 1992 suivant lesquelles une demande de contrôle judiciaire ne fournissait pas de garanties procédurales suffisantes lorsqu'on recherchait un jugement déclaratoire. Puisque la présente affaire peut être portée devant une instance supérieure, nous devrions éliminer tout obstacle purement procédural qui l'en empêcherait.



If the appeal from Joyal J.'s order on the procedural point is allowed, however, the appeal from Denault J.'s order on the earlier related point becomes moot and should be quashed.

As far as concerns the Chief Electoral Officer's cross appeal, this Court's decision in *Lane*<sup>4</sup> makes it clear that he can assert no historical privilege or statutory immunity against claims under the *Canadian Human Rights Act*.<sup>5</sup> *A fortiori* must this be the case with regard to claims which are founded in the Charter, the fundamental law of Canada. For reasons of convenience, practicality and necessity courts have traditionally acted with restraint in matters relating to the conduct of elections and we will continue to do so. This, however, is a matter of the judicious exercise of discretion in the fashioning (and even in the granting) of certain remedies. It does not and cannot restrict the Court's jurisdiction, power and duty to take cognizance of alleged denials of constitutional rights at election time. The cross appeal should accordingly fail.

I would allow the appeal in part and permit the adding of the Attorney General of Canada as a respondent both here and in the Trial Division; I would otherwise dismiss the appeal and cross appeal against the order of Joyal J. and would quash as moot the appeal against the order of Denault J. I would make no order as to costs.

STONE J.A.: I agree.

\* \* \*

*The following are the reasons for judgment delivered orally in English by*

DÉCARY J.A. (*dissenting*): I agree with my brother Hugessen that the Federal Court has jurisdiction and that both the Attorney General of Canada and the Chief Electoral Officer are proper parties to these

<sup>4</sup> *Canada (Human Rights Commission) v. Lane*, [1990] 2 F.C. 327.

<sup>5</sup> R.S.C., 1985, c. H-6.

Si toutefois l'appel interjeté contre l'ordonnance du juge Joyal sur la question de procédure est accueilli, l'appel de l'ordonnance du juge Denault sur la question connexe antérieure devient théorique et devrait être annulé.

Quant à l'appel incident du directeur général des élections, la décision *Lane*<sup>4</sup> de notre Cour montre clairement que le directeur ne peut revendiquer aucun privilège historique ni aucune immunité conférée par la loi contre des réclamations fondées sur la *Loi canadienne sur les droits de la personne*<sup>5</sup>. À plus forte raison doit-il en être ainsi quand il s'agit de réclamations fondées sur la Charte, la loi fondamentale du Canada. Pour des raisons de commodité, d'ordre pratique et de nécessité, les tribunaux ont traditionnellement agi avec retenue dans les affaires relatives à la tenue d'élections et nous continuerons de le faire. C'est toutefois une question d'exercice judiciaire de discrétion dans la manière de façonner (et même d'accorder) certaines réparations. Cela ne restreint ni ne peut restreindre la compétence, le pouvoir et le devoir de la Cour de prendre connaissance d'allégations de négation de droits reconnus par la Constitution en temps d'élection. L'appel incident devrait par conséquent échouer.

J'accueillerais l'appel en partie et autoriserais la jonction du procureur général du Canada comme intimé ici et en première instance; je rejetterais par ailleurs l'appel et l'appel incident interjetés contre l'ordonnance du juge Joyal et annulerai, parce que théorique, l'appel interjeté contre l'ordonnance du juge Denault. Je n'adjugerais aucuns dépens.

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

\* \* \*

*Ce qui suit est la version française des motifs du jugement de la Cour prononcés à l'audience par*

LE JUGE DÉCARY, J.C.A. (*dissident*): Je suis d'accord avec mon collègue le juge Hugessen pour dire que la Cour fédérale a compétence et que le procureur général du Canada et le directeur général des

<sup>4</sup> *Canada (Commission des droits de la personne) c. Lane*, [1990] 2 C.F. 327.

<sup>5</sup> L.R.C. (1985), ch. H-6.

proceedings. I cannot, however, share his views on the merits of the case.

The fact, simply put, if the appellant is to be denied his right to vote in the October 26 referendum, is that Canadian citizens would be denied their right to vote for the sole reason that political purposes and convenience have led the Government of Canada to hold what is truly a national referendum in nine provinces only, on the assumption and certitude that the tenth province, i.e. Quebec, would hold a referendum the very same day on the very same question. I believe I can take judicial notice of the political realities that have dictated that line of conduct and I have no quarrels with these political realities inasmuch as they do not translate into legislation or orders in council that violate a citizen's right to vote in such a referendum.

That the referendum is truly a national referendum and that it deals with a major and vital issue confronting all Canadians in whatever province they reside is illustrated by these words spoken by the Prime Minister of Canada in the House of Commons, on September 8, 1992 (page 12732) when putting before the House the document entitled Consensus Report on the Constitution, Charlottetown, August 28, 1992:

This constitutional package provides a framework within which we are able to move ahead as a united nation, diverse and different it is true, yet one nation. And now the referendum ensures that every person of voting age in Canada will have an opportunity to express his or her preference.

The question is deeper and more profound and more important than that. Basically, the referendum relates to an appreciation of what it means to be a Canadian, . . .

It is now time for all of us to find it in our hearts and in our souls to say without hesitation or doubt . . .

A rose by any other name would smell as sweet and not to treat this referendum as a national referendum is, in my respectful view, to refuse to call a spade a spade. It cannot be this kind of referendum Parliament had in mind, in adopting the *Referendum Act* (the Act), S.C. 1992, c. 30 in June, 1992, when it provided in subsection 3(1) that the question could be

élections sont à juste titre parties à ces procédures. Je ne saurais toutefois partager ses vues sur le fond de l'affaire.

En effet, si l'on devait refuser à l'appelant le droit de voter au référendum du 26 octobre on se trouverait, tout simplement, à priver des citoyens canadiens de leur droit de vote au seul motif que des fins politiques et des raisons de commodité ont conduit le gouvernement du Canada à tenir ce qui est véritablement un référendum national dans neuf provinces seulement, dans l'hypothèse et la certitude que la dixième province, c'est-à-dire le Québec, tiendrait un référendum le même jour sur précisément la même question. Je crois pouvoir admettre d'office les réalités politiques qui ont dicté cette ligne de conduite, et je ne les mets en question que dans la mesure où elles se traduisent par des mesures législatives ou des décrets qui violent le droit des citoyens de voter dans le cadre d'un tel référendum.

Le fait qu'il s'agit véritablement d'un référendum national et qu'il porte sur une question majeure et vitale touchant tous les Canadiens, quelle que soit la province où ils résident, est illustré par les propos suivants du Premier ministre du Canada à la Chambre des communes, le 8 septembre 1992 (page 12732), lorsqu'il a déposé à la Chambre un document intitulé Rapport du consensus sur la Constitution, Charlottetown, 28 août 1992:

Les propositions constitutionnelles offrent un cadre qui nous permettra de poursuivre notre chemin dans l'unité comme pays diversifié mais par-dessus tout, solidaire. Et maintenant, le référendum fournit à tout citoyen en âge de voter l'occasion d'exprimer sa préférence.

La question est plus profonde et plus importante que ça. Essentiellement, le référendum porte sur l'évaluation de ce que signifie être Canadien, . . .

Le moment est venu pour chacun de nous d'avoir le coeur de dire, sans hésitation ni doute, . . .

Il ne s'agit pas de faire de la sémantique; ne pas considérer ce référendum comme étant un référendum national c'est, à mon humble avis, refuser d'appeler les choses par leur nom. Il ne peut s'agir du genre de référendum auquel songeait le Parlement, en adoptant la *Loi référendaire* (la Loi), L.C. 1992, ch. 30 en juin 1992, lorsqu'il a prévu au paragraphe 3(1)

put only to “the electors of one or more provinces”. This is not a referendum of the kind alluded to by my brother Hugessen in his reasons.

One might be expected to assume that all Canadians eligible to vote under the *Canada Elections Act*, R.S.C., 1985, c. E-2 would be eligible to vote in a national referendum held pursuant to the adopted provisions of the *Canada Elections Act*. This is particularly so when the *Referendum Act* has adopted without any modifications the elector’s qualifications set out in sections 50 and following of the *Canada Elections Act*.

Assuming that the Government of Canada can consider a referendum held in a given province organized by that province according to the laws of that province as a part of its national referendum, I do not believe it can do so without making sure that all Canadians who would have been qualified to vote in the national referendum had it been held in that province as everywhere else under the federal legislation, would be able somehow and somewhere to register their vote.

It is clear, in my view, that Parliament, in adopting the *Referendum Act*, and the Governor in Council, in issuing the proclamation under subsection 3(1) of the Act on September 17, 1992, did not intend to deprive any Canadian citizen of his right to vote in the upcoming national referendum. Yet, if the Chief Electoral Officer’s interpretation is to be retained, this is exactly what will happen to the appellant.

If the appellant is denied his right to vote in the referendum, his freedom of expression guaranteed by paragraph 2(b) of the Charter would be infringed (see *Reference re ss. 193 and 195.1(1)(c) of the Criminal Code (Man.)*, [1990] 1 S.C.R. 1123, at pages 1185-1186; *Irwin Toy Ltd. v. Quebec (Attorney General)*, [1989] 1 S.C.R. 927, at page 976, where Dickson C.J. stated that freedom of expression encourages “participation in social and political decision-making”; *Native Women’s Assn. of Canada v. Canada*, [1992] 3 F.C. 192 (C.A.), where Mahoney J.A., for the Court, held, at page 211, that “communicating one’s

que la question pouvait être posée seulement «dans une ou plusieurs provinces». Il ne s’agit pas d’un référendum du genre dont parle mon collègue le juge Hugessen dans ses motifs.

<sup>a</sup> On pourrait penser que tous les Canadiens ayant qualité d’électeurs en vertu de la *Loi électorale du Canada*, L.R.C. (1985), ch. E-2 seraient admissibles à voter dans le cadre d’un référendum national tenu conformément aux dispositions adoptées de la *Loi électorale du Canada*. C’est particulièrement le cas si <sup>b</sup> l’on tient compte que la *Loi référendaire* a adopté sans modifications les qualités exigées des électeurs énumérées aux articles 50 et suivants de la *Loi électorale du Canada*. <sup>c</sup>

En présumant que le gouvernement du Canada puisse considérer qu’un référendum, tenu dans une province donnée et organisé par cette province selon <sup>d</sup> les lois de cette dernière, fait partie de son référendum national, je ne crois pas qu’il puisse le faire sans s’assurer que tous les Canadiens qui auraient été admissibles à voter dans le cadre du référendum national s’il avait été tenu dans cette province comme <sup>e</sup> partout ailleurs conformément à la législation fédérale, seraient capables d’une façon ou d’une autre et en un lieu quelconque de voter.

<sup>f</sup> Il me semble évident que le Parlement, en adoptant la *Loi référendaire*, et le gouverneur en conseil, en faisant la proclamation en vertu du paragraphe 3(1) de la Loi le 17 septembre 1992, n’entendaient pas priver quelque citoyen canadien que ce soit de son droit de voter dans le cadre du futur référendum national. Cependant, si l’on doit retenir l’interprétation du directeur général des élections, c’est précisément ce qui arrivera à l’appelant.

<sup>g</sup> Si l’appelant est privé de son droit de voter dans le cadre du référendum, la liberté d’expression que lui garantit l’alinéa 2b) de la Charte s’en trouvera atteinte (voir le *Renvoi relatif à l’art. 193 et à l’al. 195.1(1)c) du Code criminel (Man.)*, [1990] 1 R.C.S. 1123 aux pages 1185 et 1186; *Irwin Toy Ltd. c. Québec (Procureur général)*, [1989] 1 R.C.S. 927 à la page 976; dans ce pourvoi, le juge en chef Dickson a dit que la liberté d’expression encourage «la participation à la prise de décisions d’intérêt social et politique»; *Native Women’s Ass. of Canada c. Canada*, [1992] 3 C.F. 192 (C.A.) dans laquelle le juge Maho-

constitutional views to the public and to governments is unquestionably an expressive activity protected by paragraph 2(b)". The appellant's right to the equal benefit of the law guaranteed by section 15 of the Charter would also be infringed. In *R. v. S.(S.)*, [1990] 2 S.C.R. 254, at page 289, Dickson C.J. expressly agreed with a statement by Wilson J. in *R. v. Turpin*, [1989] 1 S.C.R. 1296, at page 1333, that in some circumstances a person's province of residence could be a personal characteristic of the individual or group capable of constituting a ground of discrimination. The circumstances, here, warrant such a finding.

I take issue with the view that the appellant's rights have been infringed by the Quebec legislation. Electors' qualifications in a Quebec referendum had been defined for a long time and must have been known to Parliament when, in June 1992, it adopted its own legislation. The existing Quebec legislation is at first glance perfectly valid legislation and I doubt very much whether the appellant could have had any success had he chosen to challenge that legislation in Quebec courts.

The source of the infringement, should the appellant be denied his rights, would not be the Quebec legislation but, rather, the federal legislation which would have failed to take into account for the purposes of a national referendum the existing differences in provincial legislation with respect to electors' qualifications.

Parliament and the Governor in Council being presumed to act in conformity with the Charter, and it being a rule that courts will only make findings of unconstitutionality where there is no other alternative, I am of the view that the statutory interpretation suggested by the appellant is a convoluted yet appropriate way to resolve this difficult issue without putting in jeopardy the holding of the referendum.

The term "elector of a province" has not been defined in subsection 3(1) of the *Referendum Act*, nor in the order in council. Considering that pursuant to subsection 55(2) of the *Canada Elections Act*, the rules respecting the residence of electors "shall be

ney, J.C.A., a conclu, au nom de la Cour (page 211) que «faire connaître ses opinions en matière constitutionnelle au public et aux gouvernements est incontestablement une activité relevant de l'expression, protégée à l'alinéa 2b)». Le droit de l'appelant au même bénéfice de la loi garanti à l'article 15 de la Charte serait aussi violé. Dans *R. c. S.(S.)*, [1990] 2 R.C.S. 254 à la page 289, le juge en chef Dickson s'est montré expressément d'accord avec le juge Wilson lorsqu'elle a dit, dans l'arrêt *R. c. Turpin*, [1989] 1 R.C.S. 1296 à la page 1333 que dans des circonstances particulières, la province de résidence d'une personne pourrait être une caractéristique personnelle d'un individu ou d'un groupe d'individus susceptible de constituer un motif de discrimination. Or, les circonstances de l'espèce justifient une telle conclusion.

Je ne saurais partager l'opinion que la loi du Québec a enfreint les droits de l'appelant. Les qualités exigées des électeurs dans le cadre d'un référendum au Québec sont définies depuis longtemps et elles devaient être connues du Parlement lorsque, en juin 1992, il a adopté sa propre mesure législative. La loi actuelle du Québec est, à première vue, parfaitement valide et je doute fort que l'appelant aurait eu gain de cause s'il avait tenté de la contester devant les tribunaux du Québec.

Si l'appelant devait être privé de ses droits, la violation n'aurait pas sa source dans la loi du Québec, mais plutôt dans la loi fédérale qui n'aurait pas tenu compte, aux fins d'un référendum national, des distinctions qui existent dans les lois provinciales à l'égard des qualités exigées des électeurs.

Comme le Parlement et le gouverneur en conseil sont présumés agir en conformité avec la Charte, et puisque la règle veut que les tribunaux ne concluent à l'inconstitutionnalité qu'en l'absence de toute autre possibilité, j'estime que l'interprétation de la loi proposée par l'appelant est une façon contournée mais néanmoins appropriée de résoudre cette difficile question sans compromettre la tenue du référendum.

L'expression «corps électoral» n'est pas définie au paragraphe 3(1) de la *Loi référendaire* ni dans le décret. Puisqu'en vertu du paragraphe 55(2) de la *Loi électorale du Canada* les règles visant la résidence des électeurs s'appliquent «en se référant à toutes les

determined by reference to all the facts of the case” and considering that the *Canada Elections Act*, at section 50 gives the right to vote to all Canadian citizens who have attained the age of eighteen years, it is open to the Court, in my view, where a national referendum is held in the ten provinces but where the Federal Government has agreed to allow a given province’s legislation to supersede its own, to interpret the term “elector” of a province as used in section 3 of the *Referendum Act*, as including in a particular province electors who are ordinarily resident of that given province on enumeration date and who do not qualify under the residency requirements of the latter, but who were ordinarily resident in that particular province at any time in the six-month period prior to the referendum, provided, of course, as is made clear in section 54 of the *Canada Elections Act*, that no elector may be an elector in more than one province. I realize that this interpretation is somewhat stretched but it is the only one, in my view, that is possible in the circumstances if the referendum is to be validly held and if the appellant is to be allowed to cast his vote. This Court is the next-to-last resort of Canadian citizens who desperately seek a way to participate in a national referendum of great concern to them and to the Canadian population. I have no hesitation to stretch the law to a permissible extent in order to accommodate them.

I would therefore grant the declaration in the way stated above as against the Attorney General of Canada.

I would also order the Chief Electoral Officer to exercise his duties in conformity with the above declaration and to take the appropriate steps, if time permits, pursuant to the powers given to him in subsection 9(1) of the *Canada Elections Act*, to “adapt any of the provisions of the Act to the execution of its intent, to such extent as he considers necessary to meet the exigencies of the situation”. I appreciate the practical difficulties associated with this order and this is why the order is expressly made subject to time constraints. The appellant by his own admission does not seek to delay or to prevent the holding of the referendum and what I am ordering the Chief Electro-

circstances du cas», et puisque la *Loi électorale du Canada*, à l’article 50, donne le droit de vote à tous les citoyens canadiens ayant atteint l’âge de dix-huit ans, il est à mon sens loisible à la Cour, lorsqu’un référendum national est tenu dans les dix provinces et que le gouvernement fédéral a accepté que la loi d’une province donnée remplace la sienne, d’interpréter l’expression «corps électoral» utilisée à l’article 3 de la *Loi référendaire* comme si elle comprenait dans une certaine province les électeurs qui sont des résidents ordinaires de la province donnée à la date du recensement et qui n’ont pas qualité d’électeur en vertu des exigences de cette province en matière de résidence, mais qui étaient néanmoins des résidents ordinaires de cette province à quelque moment que ce soit au cours des six mois précédant le référendum, pourvu, évidemment, comme il ressort clairement de l’article 54 de la *Loi électorale du Canada*, qu’aucun électeur puisse avoir qualité d’électeur dans plus d’une province. Je me rends compte que cette interprétation est quelque peu élastique, mais elle est la seule, à mon avis, qui soit possible dans les circonstances si le référendum doit être validement tenu et si l’appelant doit être autorisé à voter. Cette Cour constitue l’avant dernière instance pour les citoyens canadiens qui cherchent désespérément le moyen de participer à un référendum national revêtant une grande importance pour eux et pour la population canadienne. Aussi, je n’hésite nullement à donner de l’extension à la loi dans une mesure permise afin de leur permettre de voter.

Je rendrais donc un jugement déclaratoire de la façon susmentionnée contre le procureur général du Canada.

J’ordonnerais aussi au directeur général des élections d’exercer ses fonctions en conformité avec le jugement déclaratoire exposé plus haut et de prendre les mesures appropriées, si le temps le permet, conformément aux pouvoirs que lui confère le paragraphe 9(1) de la *Loi électorale du Canada*, pour «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». Je me rends compte des difficultés d’ordre pratique liées à cet ordre; c’est pourquoi il est donné expressément sous réserve du temps disponible. De son propre aveu, l’appelant ne cherche pas à retarder

ral Officer to do, is to do what he can reasonably do in the little time remaining to allow the appellant and those in a like situation to exercise their right to vote in the October 26, 1992 referendum.

I would allow the appeal from Joyal J. and grant costs throughout to the appellant as against the Attorney General of Canada.

ni à prévenir la tenue du référendum, aussi ce que j'ordonne au directeur général des élections, c'est de faire ce qu'il peut raisonnablement faire dans le peu de temps qui reste pour permettre à l'appellant et à tous ceux qui se trouvent dans une situation semblable d'exercer leur droit de vote dans le cadre du référendum du 26 octobre 1992.

J'accueillerais l'appel interjeté contre la décision du juge Joyal et j'accorderais à l'appellant les dépens dans toutes les cours contre le procureur général du Canada.