

T-1738-84

T-1738-84

**Parkdale Hotel Limited (Plaintiff)**

v.

**Attorney General of Canada and Chief Electoral Officer of Canada (Defendants)**INDEXED AS: *PARKDALE HOTEL LTD. v. CANADA (ATTORNEY GENERAL)*

Trial Division, Joyal J.—Toronto, March 20, 1985; Ottawa, January 30, 1986.

*Constitutional law — Distribution of powers — Parliament having jurisdiction to adopt s. 67 of Canada Elections Act — Long history of federal competency to enact liquor control and temperance measures under peace, order and good government clause — Parliament competent to legislate in every respect electoral process and to assure peace and good order on polling day — Isolated provisions, otherwise proper domain of provincial legislation, not beyond federal competency while part of Canada election code — Constitution Act, 1867, 30 & 31 Vict., c. 3 (U.K.) [R.S.C. 1970, Appendix II, No. 5] (as am. by Canada Act 1982, 1982, c. 11 (U.K.), Schedule to the Constitution Act, 1982, Item 1), ss. 91, 92(9),(13),(16) — Canada Elections Act, R.S.C. 1970 (1st Supp.), c. 14, s. 67 — An Act respecting Elections of Members of the Legislature, C.S.C., 1859, c. 6, s. 81 — The Dominion Elections Act, 1874, S.C. 1874, c. 9, s. 91 — The Dominion Elections Act, 1900, S.C. 1900, c. 12, s. 107 — The Canada Temperance Act, 1878, S.C. 1878, c. 16.*

*Constitutional law — Charter of Rights — Mobility rights — S. 67 of Canada Elections Act not depriving personal plaintiff of right to pursue gaining of livelihood in any province — S. 6(1) and (2) applying to freedom of movement within Canada and gaining of livelihood in any province — Corporate plaintiff not having status under s. 6 as protection limited to physical persons — Canadian Charter of Rights and Freedoms, being Part I of the Constitution Act, 1982, Schedule B, Canada Act 1982, 1982, c. 11 (U.K.), s. 6 — Canada Elections Act, R.S.C. 1970 (1st Supp.), c. 14, s. 67.*

*Constitutional law — Charter of Rights — Life, liberty and security — Plaintiffs unable to use s. 7 of Charter to strike down s. 67 of Canada Elections Act — Right to liberty restricted to physical liberty of person as opposed to exercise of commercial activity — Ss. 8 to 14 of Charter guidelines respecting prohibited restraints on liberty — Closing requirement not "deprivation" — Canadian Charter of Rights and Freedoms, being Part I of the Constitution Act, 1982, Schedule B, Canada Act 1982, 1982, c. 11 (U.K.), s. 7 — Canada Elections Act, R.S.C. 1970 (1st Supp.), c. 14, s. 67.*

**Parkdale Hotel Limited (demanderesse)**

c.

**Procureur général du Canada et directeur général des élections du Canada (défendeurs)**RÉPERTORIÉ: *PARKDALE HOTEL LTD. c. CANADA (PROUREUR GÉNÉRAL)**b* Division de première instance, juge Joyal—Toronto, 20 mars 1985; Ottawa, 30 janvier 1986.

*Droit constitutionnel — Partage des pouvoirs — Le Parlement a compétence pour adopter l'art. 67 de la Loi électorale du Canada — Longue tradition de la compétence fédérale pour légiférer sur le contrôle des boissons alcooliques et les mesures de tempérance en vertu de la disposition relative à la paix, à l'ordre et au bon gouvernement — Le Parlement est compétent pour légiférer sur tous les aspects du processus électoral et pour assurer la paix et l'ordre le jour du scrutin — Certaines dispositions qui, prises isolément, relèveraient du domaine des lois provinciales, n'échappent pas à la compétence fédérale tant qu'elles font partie du code électoral du Canada — Loi constitutionnelle de 1867, 30 & 31 Vict., chap. 3 (R.-U.) [S.R.C. 1970, Appendice II, n° 5] (mod. par la Loi de 1982 sur le Canada, 1982, chap. 11 (R.-U.), annexe de la Loi constitutionnelle de 1982, n° 1), art. 91, 92(9),(13),(16) — Loi électorale du Canada, S.R.C. 1970 (1<sup>er</sup> Supp.), chap. 14, art. 67 — Acte concernant l'élection des membres de la législature, S.R.C. 1859, chap. 6, art. 81 — Acte des élections fédérales, 1874, S.C. 1874, chap. 9, art. 91 — Acte des élections fédérales de 1900, S.C. 1900, chap. 12, art. 107 — Acte de tempérance du Canada (1878), S.C. 1878, chap. 16.*

*f* *Droit constitutionnel — Charte des droits — Liberté de circulation et d'établissement — L'art. 67 de la Loi électorale du Canada ne prive pas la personne physique demanderesse du droit de gagner sa vie dans toute province — L'art. 6(1) et (2) s'applique à la liberté de mouvement à l'intérieur du Canada et au droit de gagner sa vie dans toute province — La personne morale demanderesse n'a pas qualité pour agir en vertu de l'art. 6, puisque la protection se limite aux personnes physiques — 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. 6 — Loi électorale du Canada, S.R.C. 1970 (1<sup>er</sup> Supp.), chap. 14, art. 67.*

*g* *Droit constitutionnel — Charte des droits — Vie, liberté et sécurité — Les demanderesse ne sauraient se prévaloir de l'art. 7 de la Charte pour obtenir l'annulation de l'art. 67 de la Loi électorale du Canada — Le droit à la liberté est restreint à la liberté physique de la personne par opposition à l'exercice des activités commerciales — Les art. 8 à 14 de la Charte permettent la formulation de directives relatives aux entraves interdites à la liberté — L'obligation de fermer ne constitue pas une «atteinte» — 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. 7 — Loi électorale du Canada, S.R.C. 1970 (1<sup>er</sup> Supp.), chap. 14, art. 67.*

*Constitutional law — Charter of Rights — Equality rights — S. 15 applying only to physical persons — Retrospectivity of s. 15 not in question as issue validity of statutory prohibition, not process initiated prior to April 17, 1985 — Although personal plaintiff having status, no discrimination or inequality under Charter s. 15 — S. 67 imposed limited restraint on every person — Ejusdem generis rule not limiting "other public place" to hotel, tavern or shop — Canadian Charter of Rights and Freedoms, being Part I of the Constitution Act, 1982, Schedule B, Canada Act 1982, 1982, c. 11 (U.K.), s. 7 — Canada Elections Act, R.S.C. 1970 (1st Supp.), c. 14, s. 67.*

*Bill of Rights — S. 67 of Canada Elections Act not depriving plaintiff of equality before law contrary to s. 1 of Canadian Bill of Rights — Prohibition applying equally to giving, offering or providing of liquor at taverns, shops or other public places — Ban against liquor applying to everyone — That hotels affected more than others not affecting universal application of rule — No arbitrariness, capriciousness or ulterior motives in enactment to raise doubts as to whether in pursuance of valid federal objective — Corporate plaintiff not protected by statute, as referring to "individual", meaning physical persons — Canadian Bill of Rights, R.S.C. 1970, Appendix III, s. 1 — Canada Elections Act, R.S.C. 1970 (1st Supp.), c. 14, s. 67.*

*Elections — Statutory prohibition against liquor dispensation during polling hours on election day — Whether within legislative competence of Parliament — Whether offending Charter or Canadian Bill of Rights — History of legislation — Social context — Whether s. 67 anachronism, no longer serving useful purpose — Whether still necessary to ensure honest, peaceful elections — Chief Electoral Officer having recommended repeal but no action by Parliament — No liquor ban on advance polling days — Court to consider "extrinsic" data in Charter cases — Court not to usurp function of legislature — If constitutionally valid, whether obsolete irrelevant — Parliament's competency to legislate electoral process not subject to challenge on jurisdictional grounds — Canada Elections Act, R.S.C. 1970 (1st Supp.), c. 14, s. 67.*

*Practice — Parties — Standing — Owner of plaintiff company dying before hearing — Motion to add widow as party-plaintiff allowed — Individual's status to challenge statutory provisions under Canadian Bill of Rights dependent upon "community" interest — Status where challenge to statute under Charter not decided — Addition of personal plaintiff*

*Droit constitutionnel — Charte des droits — Droits à l'égalité — L'art. 15 ne s'applique qu'aux personnes physiques — Il ne s'agit pas de savoir si on peut invoquer l'art. 15 rétroactivement, mais de déterminer la validité d'une interdiction légale, l'art. 15 n'étant pas invoqué à l'encontre d'une procédure engagée avant le 17 avril 1985 — Bien que la personne physique demanderesse ait qualité pour agir, il n'existe aucun cas de discrimination ou d'inégalité au sens de l'art. 15 de la Charte — L'art. 67 impose une contrainte limitée à tous — La règle ejusdem generis ne limite pas le sens de l'expression «autre endroit public» aux hôtels, tavernes ou magasins — 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. 7 — Loi électorale du Canada, S.R.C. 1970 (1<sup>er</sup> Supp.), chap. 14, art. 67.*

*Déclaration des droits — L'art. 67 de la Loi électorale du Canada ne prive pas la demanderesse de son droit à l'égalité devant la loi en violation de l'art. 1 de la Déclaration canadienne des droits — L'interdiction vise également le fait de donner, d'offrir ou de fournir des boissons alcooliques dans les tavernes, magasins ou autres endroits publics — L'interdiction qui vise les boissons alcooliques s'applique à tous — Le fait que les hôtels soient plus affectés que d'autres n'a pour effet de modifier l'application universelle de la règle — Il n'existe dans la Loi aucune trace de caractère arbitraire ou fantaisiste ni aucun motif inavoué qui permettraient de douter que la loi ait été adoptée en cherchant l'accomplissement d'un objectif fédéral régulier — La personne morale demanderesse n'est pas protégée par la loi, qui parle d'"individu", terme qui désigne une personne physique — Déclaration canadienne des droits, S.R.C. 1970, Appendice III, art. 1 — Loi électorale du Canada, S.R.C. 1970 (1<sup>er</sup> Supp.), chap. 14, art. 67.*

*Élections — La Loi interdit la distribution de boissons durant les heures d'ouverture des bureaux de scrutin le jour de l'élection — Cette interdiction relève-t-elle de la compétence législative du Parlement? — S'agit-il d'une violation de la Charte ou de la Déclaration canadienne des droits? — Historique de la législation — Contexte social — Il s'agit de déterminer si l'art. 67 constitue un anachronisme, ne sert plus à rien — Il y a à examiner s'il est encore nécessaire pour assurer des élections honnêtes, paisibles — Le directeur général des élections a recommandé son abrogation, mais le Parlement n'a pas encore donné suite à cette recommandation — L'alcool n'est pas interdit les jours de scrutin spécial — La Cour doit recourir aux données «extrinsèques» dans les affaires où l'on invoque la Charte — La Cour ne doit pas usurper la fonction du législateur — Si l'art. 67 est valide sur le plan constitutionnel, il importe peu qu'il soit ou non périmé — La compétence du Parlement pour légiférer sur le processus électoral n'est pas sujette à contestation pour des motifs d'ordre constitutionnel — Loi électorale du Canada, S.R.C. 1970 (1<sup>er</sup> Supp.), chap. 14, art. 67.*

*Pratique — Parties — Qualité pour agir — Décès du propriétaire de la société demanderesse avant l'audition — La requête visant à obtenir que la veuve soit constituée partie demanderesse est accueillie — La qualité d'un particulier pour contester une disposition législative en vertu de la Déclaration canadienne des droits dépend de l'intérêt «collectif» — En ce qui a trait aux contestations fondées sur la Charte, la question de la qualité pour agir n'a pas été tranchée — Constituer la personne physique demanderesse partie à l'action permet*

enabling all issues to be canvassed and facilitates advancement of case — *Federal Court Rules, C.R.C., c. 663, R. 2(2)*.

The plaintiffs attack section 67 of the *Canada Elections Act* as: 1) an intrusion in the exclusive legislative field of competence enjoyed by the provinces pursuant to section 92 of the *Constitution Act, 1867*; 2) depriving the plaintiffs of equality before the law contrary to section 1 of the *Canadian Bill of Rights*; 3) contrary to paragraph 6(2)(b) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, and depriving the plaintiffs of their liberty not in accordance with the principles of fundamental justice contrary to section 7 of the Charter. Section 67 makes it an offence to dispense liquor at any hotel, tavern, shop or other public place during polling hours on election day. The Chief Electoral Officer in his reports to Parliament has recommended the repeal of section 67, but Parliament has not yet taken any action.

A preliminary motion was made to add the widow of the plaintiff company's owner as a party-plaintiff.

*Held*, the action should be dismissed.

The motion to add the party-plaintiff should be allowed. It enables all the issues to be considered without becoming bogged down by questions of status. The defendants are not, however, barred from raising the issue of status at any time. Adding her as a plaintiff will facilitate, rather than delay, the normal advancement of this case, pursuant to paragraph 2(2) of the *Federal Court Rules*. An individual has status to challenge a statutory provision under the *Canadian Bill of Rights* where there is a "community" interest. The issue of status where there is a challenge under the Charter has not been decided.

The courts have long upheld federal competence to enact liquor control and temperance measures under the peace, order and good government clause of the *Constitution Act, 1867*. Parliament is competent to legislate in every respect the electoral process and to assure peace and good order on polling day. The argument that any particular provision of the statute might be obsolete, or that public or private opinion does not consider any such provision necessary, is not the key to its validity. The statute contains various provisions which, viewed in isolation, would otherwise be the proper domain for provincial legislation and even municipal by-laws. So long as they are part of a Canada elections code, they are not beyond federal competency. Also, if Parliament can set up liquor control and temperance measures at large, it can certainly control for purposes of its own elections the dispensation of liquor on election day. The jurisdiction of the federal Parliament to adopt a provision in the nature of section 67 is well established.

The plaintiffs submit that section 67 discriminates against suppliers of liquor in commercial establishments as against

*d'instruire tous les points litigieux et de faciliter la marche du procès — Règles de la Cour fédérale, C.R.C., chap. 663, Règle 2(2)*.

Les demanderesse attaquent l'article 67 de la *Loi électorale du Canada* pour les motifs suivants: (1) Il constitue un empiètement sur le champ de compétence législative exclusif dont jouissent les provinces en vertu de l'article 92 de la *Loi constitutionnelle de 1867*; (2) Il prive les demanderesse de leur droit à l'égalité devant la loi, ce qui contrevient à l'article 1 de la *Déclaration canadienne des droits*; (3) Il va à l'encontre de l'alinéa 6(2)(b) de la *Charte canadienne des droits et libertés* et prive les demanderesse de la liberté qui leur est garantie par les principes de justice fondamentale, ce qui contrevient à l'article 7 de la Charte. En vertu de l'article 67, est coupable d'une infraction quiconque distribue des boissons dans un hôtel, une taverne, un magasin ou un autre endroit public durant les heures d'ouverture des bureaux de scrutin le jour de l'élection. Dans ses rapports au Parlement, le directeur général des élections du Canada a recommandé l'abrogation de l'article 67, mais le Parlement n'a pas encore donné suite à cette recommandation.

Une requête préliminaire a été introduite en vue de constituer la veuve du propriétaire de la société demanderesse partie demanderesse à l'action.

*Jugement*: il y a lieu de rejeter l'action.

La requête en vue de constituer la personne physique partie demanderesse doit être accueillie afin que la Cour puisse instruire tous les points litigieux sans s'embourber dans la question de la qualité pour agir. Les défendeurs peuvent toutefois soulever la question de la qualité pour agir à quelque moment que ce soit. Le fait de la constituer demanderesse va faciliter plutôt que retarder la marche normale du procès, conformément à l'alinéa 2(2) des *Règles de la Cour fédérale*. Un individu a qualité pour contester une disposition législative en vertu de la *Déclaration canadienne des droits* lorsqu'il existe un intérêt «collectif». En ce qui a trait aux contestations fondées sur la Charte, la question de la qualité pour agir n'a pas encore été tranchée.

Les tribunaux ont depuis longtemps confirmé la compétence fédérale pour légiférer sur le contrôle des boissons alcooliques et les mesures de tempérance en vertu de la disposition relative à la paix, à l'ordre et au bon gouvernement de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Le Parlement est compétent pour légiférer sur tous les aspects du processus électoral et pour assurer la paix et le bon ordre le jour du scrutin. Le fait de prétendre qu'une disposition particulière de la loi est désuète ou que le public ou quelque particulier l'estime inutile ne saurait déterminer la validité de cette loi. La Loi en cause renferme certaines dispositions qui, prises isolément, relèveraient par ailleurs du domaine des lois provinciales, voire des arrêtés municipaux. Tant qu'elles font partie du code électoral du Canada, elles n'échappent pas à la compétence fédérale. De même, si le Parlement est habilité à prendre des mesures générales de contrôle des boissons alcooliques et de tempérance, il est certainement habilité, pour les fins de ses propres élections, à limiter l'offre d'alcool le jour du scrutin. La compétence du Parlement pour adopter une disposition de la nature de l'article 67 est bien établie.

Les demanderesse soutiennent que l'article 67 établit à l'endroit des établissements commerciaux qui fournissent des

other retail establishments. It was held in *MacKay v. The Queen*, [1980] 2 S.C.R. 370 that legislation does not offend the principle of equality before the law, guaranteed by the *Canadian Bill of Rights*, if passed in pursuance of a valid federal objective. Since the Ontario Court of Appeal ruled that the ban on partisan broadcasting in section 28 of the *Broadcasting Act* was not discriminatory, notwithstanding that the print media were not affected, section 67 which extends far beyond the selling of liquor by hotel owners and enjoins everyone, must also not be discriminatory. For there to be arbitrariness, capriciousness or ulterior motives, section 67 would have to impose such oppression to such a discriminate degree as to invite judicial interference. A statutory provision affecting the nation one day every three of four years is not oppressive. The *Canadian Bill of Rights* does not protect the corporate plaintiff, as it speaks of individuals and individual rights.

Paragraph 6(2)(b) does not apply to the personal plaintiff as subsections 6(1) and (2) limit their application to freedom of movement within Canada and the gaining of a livelihood in any province. The "mobility rights" provided for in the Charter are subject to laws of general application which do not discriminate primarily on the basis of provincial residency. Corporations do not come within the ambit of section 6. *Prima facie* the protection is limited to physical persons. This is supported by the French version of paragraph 6(2)(b).

The plaintiffs cannot find relief under section 7 of the Charter. Sections 8 to 14 aid in the formulation of guidelines respecting section 7. Those sections concern detention, imprisonment, and search and seizure. The right to liberty in section 7 is a legal right restricted to the physical liberty of the person as opposed to an economic right to a free exercise of commercial activity.

The corporate plaintiff does not have standing under section 15 of the Charter. That section refers to "every individual". In *R. v. Colgate Palmolive Ltd.* (1971), 8 C.C.C. (2d) 40 (Ont. Ct. Ct.), it was held that "individual" in the *Canadian Bill of Rights* does not include corporations. In *Smith, Kline & French Laboratories Limited v. Attorney General of Canada*, [1986] 1 F.C. 274 (T.D.), Strayer J. held that a corporation could not seek the protection of Charter section 15. The equality rights set out in section 15 would not assist a person who claims the protection of the section against a process which was initiated prior to April 17, 1985. In that sense, the section would not be retrospective. The issue here, however, is whether a particular legislative provision is valid.

There is a similarity between the status of the personal plaintiff in her capacity as shareholder and director and that of inventors under subsection 41(4) of the *Patent Act*. In the *Smith, Kline* case it was held that the individual inventors of a patented drug, who had no further interest in the drug, had a sufficient interest to invoke section 15 to challenge subsection 41(4). The personal plaintiff here has status to invoke section

boissons alcooliques une discrimination qu'elle ne fait pas vis-à-vis des autres établissements de vente au détail. Dans l'arrêt *MacKay c. La Reine*, [1980] 2 R.C.S. 370, il a été statué qu'une loi ne contrevient pas au principe de l'égalité devant la loi, que garantit la *Déclaration canadienne des droits*, si elle est adoptée en cherchant l'accomplissement d'un objectif fédéral régulier. Puisque la Cour d'appel de l'Ontario a décidé que l'interdiction des émissions radiodiffusées de nature partisane prévue à l'article 28 de la *Loi sur la radiodiffusion* n'était pas discriminatoire, en dépit du fait que la presse écrite n'était pas visée, l'article 67, qui ne fait pas qu'interdire la vente de boissons alcooliques par des propriétaires d'hôtel et qui s'applique à tous, n'est pas non plus discriminatoire. Pour qu'il y ait caractère arbitraire, fantaisiste ou motif inavoué, il faudrait que l'article 67 crée une oppression à ce point discriminatoire qu'elle inciterait la Cour à intervenir. On ne saurait qualifier d'oppressante une disposition législative qui ne touche la nation qu'un jour tous les trois ou quatre ans. La *Déclaration canadienne des droits* ne protège pas la personne morale demanderesse, puisqu'elle parle des individus et des droits de l'individu.

L'alinéa 6(2)b) ne s'applique pas à la personne physique demanderesse, puisque les paragraphes 6(1) et (2) ne s'appliquent qu'à la liberté de mouvement à l'intérieur du Canada et au droit de gagner sa vie dans toute province. La «liberté de circulation et d'établissements» prévue dans la Charte est subordonnée aux lois d'application générale qui n'établissent aucune distinction fondée principalement sur la province de résidence. La protection de l'article 6 ne s'étend pas aux corporations. À première vue, la protection se limite aux personnes physiques. Ce fait est étayé par la version française de l'alinéa 6(2)b).

On ne voit pas en quoi l'article 7 de la Charte pourrait venir en aide aux demanderesse. Les articles 8 à 14 permettent la formulation de directives concernant l'article 7. Il s'agit de la détention, de l'emprisonnement, des fouilles, perquisitions ou saisies. Le droit à la liberté prévu à l'article 7 est une garantie juridique restreinte s'attachant à la liberté physique de la personne par opposition à un droit économique d'exercer librement des activités commerciales.

La personne morale demanderesse n'a pas qualité pour agir en vertu de l'article 15 de la Charte. Cet article parle, dans sa version anglaise, de «*every individual*». Dans *R. v. Colgate Palmolive Ltd.* (1971), 8 C.C.C. (2d) 40 (C. cté Ont.), il a été décidé que le mot «*individual*» (individu) employé dans la *Déclaration canadienne des droits* n'incluait pas les corporations. Dans l'affaire *Smith, Kline & French Laboratories Limited c. Procureur général du Canada*, [1986] 1 C.F. 274 (1<sup>re</sup> inst.), le juge Strayer a conclu qu'une corporation ne pouvait revendiquer la protection de l'article 15 de la Charte. Les droits à l'égalité énumérés à l'article 15 n'aideraient aucunement une personne revendiquant la protection de cet article contre une procédure engagée avant le 17 avril 1985. En ce sens, l'article n'a pas d'effet rétroactif. En l'espèce, il s'agit plutôt de décider de la validité d'une disposition législative donnée.

Il existe une similitude entre la qualité de la personne physique demanderesse en tant qu'actionnaire et administratrice et celle des inventeurs en vertu du paragraphe 41(4) de la *Loi sur les brevets*. Dans l'affaire *Smith, Kline*, il a été décidé que les particuliers inventeurs d'un médicament breveté, qui ne détenaient plus aucun intérêt dans celui-ci, possédaient un intérêt suffisant pour invoquer l'article 15 et contester le para-

15. However there is no inequality under section 15. Section 67 involves limited restraint which is imposed on every person. The *ejusdem generis* rule does not limit the concept ascribable to "other public place" so as to narrow the field to places similar to a hotel, tavern or shop. The prohibition in section 67 does not discriminate between the plaintiffs and other members of the community.

graphie 41(4). En l'espèce, la personne physique demanderesse a qualité pour invoquer l'article 15. Toutefois, on ne voit aucun cas d'inégalité au sens de l'article 15. L'article 67 impose une contrainte limitée qui s'applique à tous. La règle *ejusdem generis* n'a pas pour effet de restreindre le sens de l'expression «autre endroit public» aux endroits semblables aux hôtels, tavernes ou magasins. L'interdiction prévue à l'article 67 n'établit pas de discrimination entre les demanderesse et les autres membres de la collectivité.

#### CASES JUDICIALLY CONSIDERED

##### APPLIED:

*Russell v. Reg.* (1882), 7 App. Cas. 829 (P.C.); *Attorney-General for Ontario v. Attorney-General for the Dominion*, [1896] A.C. 348 (P.C.); *Attorney-General for Ontario v. Canada Temperance Federation*, [1946] A.C. 193 (P.C.); *Re C.F.R.B. Ltd. and Attorney-General of Canada et al. (No. 2)* (1973), 38 D.L.R. (3d) 335 (Ont. C.A.); affg. (1972), 30 D.L.R. (3d) 279 (Ont. H.C.); *MacKay v. The Queen*, [1980] 2 S.C.R. 370; *R. v. Colgate Palmolive Ltd.* (1971), 8 C.C.C. (2d) 40 (Ont. Cty. Ct.); *Law Society of Upper Canada v. Skapinker*, [1984] 1 S.C.R. 357; 8 C.R.R. 193; *Re R. and Videoflicks Ltd.* (1984), 9 C.R.R. 193 (Ont. C.A.); *Smith, Kline & French Laboratories Limited v. Attorney General of Canada*, [1986] 1 F.C. 274; (1985), 7 C.P.R. (3d) 145 (T.D.); *R. v. Kane*, [1965] 1 All E.R. 705 (Stafford Assizes); *Anderson v. Anderson*, [1895] 1 Q.B. 749 (C.A.).

##### CONSIDERED:

*Re Balderstone et al. and The Queen* (1982), 143 D.L.R. (3d) 671 (Man. Q.B.); *Re Jones and The Queen* (1985), 20 C.C.C. (3d) 91 (B.C.S.C.).

##### REFERRED TO:

*Thorson v. Attorney General of Canada et al.*, [1975] 1 S.C.R. 138; *Minister of Justice of Canada et al. v. Borowski*, [1981] 2 S.C.R. 575.

##### COUNSEL:

*Mendel M. Green, Q.C.* for plaintiffs.

*Michael W. Duffy* for defendants.

##### SOLICITORS:

*Green & Spiegel*, Toronto, for plaintiffs.

*Deputy Attorney General of Canada* for defendants.

#### JURISPRUDENCE

##### DÉCISIONS APPLIQUÉES:

*Russell v. Reg.* (1882), 7 App. Cas. 829 (P.C.); *Attorney-General for Ontario v. Attorney-General for the Dominion*, [1896] A.C. 348 (P.C.); *Attorney-General for Ontario v. Canada Temperance Federation*, [1946] A.C. 193 (P.C.); *Re C.F.R.B. Ltd. and Attorney-General of Canada et al. (No. 2)* (1973), 38 D.L.R. (3d) 335 (C.A. Ont.); confirmant (1972), 30 D.L.R. (3d) 279 (H.C. Ont.); *MacKay c. La Reine*, [1980] 2 R.C.S. 370; *R. v. Colgate Palmolive Ltd.* (1971), 8 C.C.C. (2d) 40 (C. cté Ont.); *Law Society of Upper Canada c. Skapinker*, [1984] 1 R.C.S. 357; 8 C.R.R. 193; *Re R. and Videoflicks Ltd.* (1984), 9 C.R.R. 193 (C.A. Ont.); *Smith, Kline & French Laboratories Limited c. Procureur général du Canada*, [1986] 1 C.F. 274; (1985), 7 C.P.R. (3d) 145 (1<sup>re</sup> inst.); *R. v. Kane*, [1965] 1 All E.R. 705 (Stafford Assizes); *Anderson v. Anderson*, [1895] 1 Q.B. 749 (C.A.).

##### DÉCISIONS EXAMINÉES:

*Re Balderstone et al. and The Queen* (1982), 143 D.L.R. (3d) 671 (B.R. Man.); *Re Jones and The Queen* (1985), 20 C.C.C. (3d) 91 (C.S.C.-B).

##### DÉCISIONS CITÉES:

*Thorson c. Le Procureur Général du Canada et autres*, [1975] 1 R.C.S. 138; *Ministre de la Justice du Canada et autre c. Borowski*, [1981] 2 R.C.S. 575.

##### AVOCATS:

*Mendel M. Green, c.r.*, pour les demanderesse.

*Michael W. Duffy* pour les défendeurs.

##### PROCUREURS:

*Green & Spiegel*, Toronto, pour les demanderesse.

*Le sous-procureur général du Canada* pour les défendeurs.

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

JOYAL J.: This action is to test the validity of section 67 of the *Canada Elections Act*, R.S.C. 1970 (1st Supp.), c. 14, which prohibits the dispensation of liquor during polling hours on election day. The plaintiff seeks a declaration that:

1. Section 67 of the *Canada Elections Act* is of no force and effect in that the federal Parliament has exceeded its legislative power with respect to the passage of the said section 67.
2. The sale and provision of fermented or spirituous liquor at the hotel operated by the plaintiff in the City of Toronto is solely within the ambit of the subject-matter of exclusive provincial legislation as is provided by section 92 class 9 of the *Constitution Act, 1867*, 30 & 31 Vict., c. 3 (U.K.) [R.S.C. 1970, Appendix II, No. 5] (as am. by *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.), Schedule to the *Constitution Act, 1982*, Item 1) and amendments thereto.
3. The sale and provision of fermented or spirituous liquor at the hotel operated by the plaintiff in the City of Toronto is solely within the ambit of the subject-matter of exclusive provincial legislation as is provided by section 92 class 13 of the *Constitution Act, 1867*.
4. The sale and provision of fermented or spirituous liquor at the hotel operated by the plaintiff in the City of Toronto is solely within the ambit of the subject-matter of exclusive provincial legislation as is provided by section 92 class 16 of the *Constitution Act, 1867*.
5. Section 67 of the *Canada Elections Act* is contrary to paragraph 6(2)(b) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.). The *Canadian Charter of Rights and Freedoms* comprises sections 1 to 34.
6. Section 67 of the *Canada Elections Act* deprives the plaintiff of its liberty in accordance with the principles of fundamental justice and is contrary to section 7 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*.

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

LE JUGE JOYAL: Dans la présente action, la demanderesse conteste la validité de l'article 67 de la *Loi électorale du Canada*, S.R.C. 1970 (1<sup>er</sup> Supp.), chap. 14, qui interdit la distribution de boissons durant les heures d'ouverture des bureaux de scrutin le jour de l'élection. Elle sollicite un jugement déclaratoire portant:

1. Que l'article 67 de la *Loi électorale du Canada* est nul et de nul effet au motif que le Parlement fédéral a outrepassé sa compétence législative en l'adoptant;
2. Que la vente et l'offre de boissons fermentées ou spiritueuses dans l'hôtel exploité par la demanderesse en la cité de Toronto relève de la compétence législative exclusive de la province ainsi que le prévoit la catégorie 9 de l'article 92 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, 30 & 31 Vict., chap. 3 (R.-U.) [S.R.C. 1970, Appendice II, n° 5] (mod. par la *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, chap. 11 (R.-U.), annexe de la *Loi constitutionnelle de 1982*, n° 1) et ses modifications;
3. Que la vente et l'offre de boissons fermentées ou spiritueuses dans l'hôtel exploité par la demanderesse en la cité de Toronto relève de la compétence législative exclusive de la province ainsi que le prévoit la catégorie 13 de l'article 92 de la *Loi constitutionnelle de 1867*;
4. Que la vente et l'offre de boissons fermentées ou spiritueuses dans l'hôtel exploité par la demanderesse en la cité de Toronto relève de la compétence législative exclusive de la province ainsi que le prévoit la catégorie 16 de l'article 92 de la *Loi constitutionnelle de 1867*;
5. Que l'article 67 de la *Loi électorale du Canada* va à l'encontre de l'alinéa 6(2)(b) de la *Charte canadienne des droits et libertés*, qui constitue la Partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, chap. 11 (R.-U.). La *Charte canadienne des droits et libertés* comprend les articles 1 à 34;
6. Que l'article 67 de la *Loi électorale du Canada* va à l'encontre de l'article 7 de la *Charte canadienne des droits et libertés* en la privant de la liberté qui lui est garantie par les principes de justice fondamentale;

7. The plaintiff has been deprived of its equality before the law and the protection of the law contrary to section 1 of the *Canadian Bill of Rights*, R.S.C. 1970, Appendix III.

#### BACKGROUND:

At the trial, the Court was informed that the action instituted by the plaintiff company was the result of a long-standing grievance of the company's owner who had publicly expressed his strong disapproval with section 67 of the *Canada Elections Act*. Section 67 reads as follows:

67. Every one is guilty of an offence against this Act who at any time during the hours that the polls are open on the ordinary polling day sells, gives, offers or provides any fermented or spirituous liquor at any hotel, tavern, shop or other public place within an electoral district where a poll is being held.

The company's owner, in pursuing his grievance, had finally instituted action before this Court for declaratory relief. It is unfortunate that by reason of his untimely demise in December of 1984, the owner was unable to have his day in court when the trial date was reached. Nevertheless, his surviving widow, Marjorie Frimeth, took up her late husband's cudgels. As the beneficiary of her husband's estate and as a director and shareholder of the plaintiff company, she instructed her counsel to continue with the action. Such is, in my view, a commendable decision.

#### PRELIMINARY RULING:

At the opening of the trial of the action, counsel for the plaintiff filed a motion to have Marjorie Frimeth added as a party-plaintiff and to have the pleadings amended accordingly. I should grant the motion. It enables all the issues to be traversed without being bogged down by questions of status under either the *Canadian Bill of Rights* or the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*.

Status, in my view, has two elements. One deals with the interest of any particular person, corporate or physical, in the statutory provision impugned. The other, equally important, is whether a corporate person, as against a physical person, is entitled to the protection of some or any of the

7. Que la demanderesse a été privée de son droit à l'égalité devant la loi et à la protection de la loi, en contravention de l'article 1 de la *Déclaration canadienne des droits*, S.R.C. 1970, Appendice a III.

#### HISTORIQUE:

À l'audience, la Cour a été informée que l'action intentée par la société demanderesse était l'aboutissement d'un grief nourri de longue date par son propriétaire qui avait publiquement exprimé sa vive opposition à l'article 67 de la *Loi électorale du Canada*, lequel porte:

67. Est coupable d'une infraction à la présente loi quiconque, à tout moment durant les heures d'ouverture des bureaux de scrutin, le jour ordinaire du scrutin, vend, donne, offre ou fournit une boisson fermentée ou spiritueuse dans un hôtel, une taverne, un magasin ou un autre endroit public situé dans une circonscription où se tient un scrutin.

Le propriétaire de la société avait finalement donné suite à son grief en saisissant cette Cour d'une action en jugement déclaratoire. Il est malheureux qu'en raison de son décès prématuré en décembre 1984, le propriétaire n'a pu se faire entendre lorsque la date du procès est arrivée. Toutefois, sa veuve Marjorie Frimeth a repris le flambeau. En sa qualité d'ayant droit de la succession de son époux et d'administratrice et d'actionnaire de la société demanderesse, elle a ordonné à son avocat d'aller de l'avant avec l'action. J'estime qu'il s'agit là d'une décision louable.

#### DÉCISION PRÉLIMINAIRE:

À l'ouverture du procès, l'avocat de la demanderesse a introduit une requête en vue de constituer Marjorie Frimeth demanderesse et de modifier les plaidoiries écrites en conséquence. Cette requête doit être accueillie afin que la Cour puisse instruire tous les points litigieux sans s'embourber dans la question de la qualité pour agir en vertu soit de la *Déclaration canadienne des droits* soit de la *Charte canadienne des droits et libertés*.

À mon avis, la qualité pour agir comporte deux éléments. L'un de ces éléments porte sur l'intérêt qu'a une personne, morale ou physique, dans la disposition législative attaquée. L'autre, qui est tout aussi important, porte sur la question de savoir si une personne morale, par opposition à une

rights secured under the *Canadian Bill of Rights* or the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*.

The status of an individual to challenge any statutory provision under the *Canadian Bill of Rights* has been the subject of determination by the Supreme Court in *Thorson v. Attorney General of Canada et al.*, [1975] 1 S.C.R. 138 and *Minister of Justice of Canada et al. v. Borowski*, [1981] 2 S.C.R. 575. It seems to me that the gist of these decisions is that a "community" interest as against a more personal or "individual" interest in a particular legislative enactment is sufficient to grant status. With respect to a challenge under the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, however, the issue of status both as to interest and as to protection has yet to be firmly defined.

In conclusion, adding the personal plaintiff, Mrs. Frimeth, as a party to the action opens the door to an inquiry into these issues and, of course, limits the number of questions which would otherwise go begging. Adding her as plaintiff is also "to facilitate rather than to delay or to end prematurely the normal advancement of cases" as these words are found in Rule 2(2) of the *Federal Court Rules* [C.R.C., c. 663]. Granting the motion, however, is no bar to the defendants' raising the issue of status at any particular stage of the trial or argument. Depending on the context, I shall hereafter refer to the corporate or to the personal plaintiff or to both.

#### HISTORY OF THE LEGISLATION:

In the course of the trial, counsel for the parties furnished the Court with a history of the *Canada Elections Act* with special reference to the prohibition against the dispensation of liquor on polling day.

The liquor ban is found in the original statute of 1859 [*An Act respecting Elections of Members of the Legislature*] (see C.S.C., 1859, c. 6, s. 81). Its provisions were repeated in section 91 of *The*

personne physique, peut prétendre à l'un ou plusieurs des droits garantis par la *Déclaration canadienne des droits* ou par la *Charte canadienne des droits et libertés*.

<sup>a</sup> La question de savoir si un individu a qualité pour contester une disposition législative en vertu de la *Déclaration canadienne des droits* a été tranchée par la Cour suprême dans *Thorson c. Le Procureur Général du Canada et autres*, [1975] 1 R.C.S. 138 et dans *Ministre de la Justice du Canada et autre c. Borowski*, [1981] 2 R.C.S. 575. L'élément essentiel de ces décisions est, à mon avis, qu'un intérêt «collectif» dans un texte législatif particulier, par opposition à un intérêt plus personnel ou «individuel», suffit pour conférer qualité pour agir. Cependant, en ce qui a trait aux contestations fondées sur la *Charte canadienne des droits et libertés*, la question de la qualité pour agir n'a pas encore été tranchée avec certitude tant pour ce qui est de l'intérêt que de la protection.

En conclusion, le fait de constituer la demanderesse physique, M<sup>me</sup> Frimeth, partie à l'action permet d'examiner ces points litigieux et, évidemment, de restreindre le nombre des questions qui autrement resteraient sans réponse. Le fait de la constituer demanderesse vise également à «faciliter la marche normale des procès plutôt que la retarder ou y mettre fin prématurément» pour reprendre les termes de la Règle 2(2) des *Règles de la Cour fédérale* [C.R.C., chap. 663]. Toutefois, même si la requête est accueillie, cela n'empêchera nullement les défendeurs de soulever la question de la qualité pour agir à toute étape du procès ou des débats. Je ferai ci-après référence, selon le contexte, à la société demanderesse ou à la demanderesse physique, ou aux deux demanderesse à la fois.

#### HISTORIQUE DE LA LÉGISLATION:

Au cours du procès, les avocats des parties ont évoqué, à l'intention de la Cour, l'historique de la *Loi électorale du Canada*, en insistant particulièrement sur l'interdiction de distribuer de la boisson le jour du scrutin.

L'interdiction d'offrir de la boisson est prévue dans la loi originale adoptée en 1859 [*Acte concernant l'élection des membres de la législature*] (voir S.R.C. 1859, chap. 6, art. 81). Ses disposi-



*Dominion Elections Act, 1874* (see S.C. 1874, c. 9, s. 91) and again in the statute of 1900 [*The Dominion Elections Act, 1900*] (see S.C. 1900, c. 12, s. 107). Its legitimacy having been obliquely endorsed by the adoption of *The Canada Temperance Act, 1878* [S.C. 1878, c. 16] in 1878 (since repealed), it remained part of our electoral restraints in the numerous revisions of the statute to the present day. It appears therefore that for several generations when social values were both unquestioned and unquestionable, the statutory ban on the dispensing of liquor on polling days was as mandatory as the wearing of hats by ladies at Sunday Service.

The ban on liquor was nevertheless toned down or liberalized over the years. In 1859, section 81 of the statute provided that:

81. Every hotel, tavern, and shop in which spirituous or fermented liquors or drinks are ordinarily sold, shall be closed during the two days appointed for polling in the wards or municipalities in which the polls are held, in the same manner as it should be on Sunday during Divine Service, and no spirituous or fermented liquors or drinks shall be sold or given during the said period . . . [My emphasis.]

In 1874, the prohibition was made to apply to any hotel, tavern or shop or other place and the ban, presumably for purposes of clarity, now extended to spirituous or fermented liquors or strong drinks. The prohibition applied, however, only during the whole of the polling day (section 91 of the *The Dominion Elections Act, 1874*).

In 1970, the ban was restricted to the hours that the polls were open on polling day and the prohibition limited to any hotel, tavern, shop or other public place (section 67 of the *Canada Elections Act*). This is the section with which we are now dealing. It will be observed that by this time, the liquor ban no longer singles out hotels, taverns and shops by requiring them to close. The prohibition is a more general one directed to anyone providing liquor under any guise in any hotel, tavern, shop or other public place.

HISTORICAL AND SOCIAL CONTEXT OF THE LEGISLATION:

tions ont été reprises à l'article 91 de l'*Acte des élections fédérales, 1874* (voir S.C. 1874, chap. 9, art. 91) ainsi que dans la loi de 1900 [*Acte des élections fédérales de 1900*] (voir S.C. 1900, chap. 12, art. 107). Sa légitimité ayant été indirectement consacrée par l'adoption, en 1878, de l'*Acte de tempérance du Canada (1878)* [S.C. 1878, chap. 16] (abrogé depuis), elle est demeurée partie intégrante de nos contraintes en matière électorale, en dépit des nombreuses révisions apportées à la loi jusqu'à ce jour. Il semble donc que, pendant plusieurs générations, au cours desquelles les valeurs sociales étaient à la fois incontestées et incontestables, l'interdiction légale d'offrir de la boisson le jour du scrutin était tout aussi impérative que le port du chapeau par les dames à l'office du dimanche.

Néanmoins, cette interdiction a été atténuée ou libéralisée au fil des ans. En 1859, l'article 81 de la loi prévoyait que:

81. Tous les hôtels, les auberges et les boutiques où il se vend ordinairement des liqueurs ou des boissons enivrantes ou fermentées, seront fermés durant les deux jours de la votation, dans les quartiers ou dans les municipalités où se tiendront des polls d'élection, comme ils doivent l'être les dimanches pendant l'office divin, et nulles liqueurs spiritueuses ou fermentées, ou boissons, ne seront vendues ou données durant ce temps . . . [C'est moi qui souligne.]

En 1874, l'interdiction a été étendue aux hôtels, auberges, boutiques ou autres endroits et, sans doute pour fins de clarté, elle visait alors les liqueurs spiritueuses ou fermentées ainsi que les boissons fortes. Cependant, elle ne s'appliquait que durant toute la journée du scrutin (article 91 de l'*Acte des élections fédérales, 1874*).

En 1970, l'interdiction a été limitée aux heures d'ouverture des bureaux de scrutin, le jour du scrutin et elle ne vise que les hôtels, tavernes, magasins ou autres endroits publics (article 67 de la *Loi électorale du Canada*). C'est cet article qui nous intéresse. On notera qu'à l'heure actuelle, l'interdiction visant la boisson ne crée plus de discrimination à l'endroit des hôtels, tavernes et magasins en exigeant leur fermeture. Elle est plus générale et vise quiconque fournit de la boisson, sous quelque forme que ce soit, dans un hôtel, une taverne, un magasin ou un autre endroit public.

CONTEXTE HISTORIQUE ET SOCIAL DE LA LÉGISLATION:

In his able argument, counsel for the plaintiffs reminded the Court that although the prohibition against liquor sales had been repeated in successive federal elections statutes since 1859, considerable evolution had taken place in social values since that time. In earlier years, counsel conceded, it might have been assumed that access to liquor on polling day was dangerous to the integrity of the voting system. Liquor was regarded by many righteous people at that time as a matter of great national concern. The trafficking of whiskey in the fur trade industry had produced what later generations called unsocial and debilitating results. The insidious influence which liquor created on individual and collective behaviour tended to disrupt the peace, order and good government of the community. People spoke of gin and "demon rum" in a way that contemporary society speaks of cigarettes and drugs.

Especially in the earlier years when the ballot was more open than secret, the pattern of undue influence on the casual voter by the dispensation of liquor had been evident. The perception in those days of the sacred, democratic right to vote freely and the concurrent responsibilities this right imposed were not widely dispersed among many segments of the population. Elections were tough and unruly and they were not often the subject of discourse when polite society was enjoying a crown of lamb. Voting was open and voting support was openly bought and sold. The coin used was often in the guise of distilled spirits. As recently as 1865, a Member of Parliament in England could respond to a petition from his constituents objecting to a policy he favoured by reminding them that "I bought you and if you should persist in your childish obstruction, I am determined to sell you out!" (Anon.) Even at the turn of the century, in the days of the Laurier administration, one of his ministers, Israël Tarte, known for his free-wheeling methods at election time, could make the wry comment: "*On ne gagne pas des élections avec des prières.*"

Dans son éloquente argumentation, l'avocat des demanderesse a rappelé à la Cour que, même si l'interdiction de vendre des boissons alcooliques a été maintenue dans les diverses lois électorales fédérales qui se sont succédé depuis 1859, les valeurs sociales ont considérablement évolué depuis. À l'origine, a reconnu l'avocat, il est possible que l'on ait présumé que l'accès aux boissons alcooliques le jour du scrutin pourrait compromettre l'intégrité du système électoral. Ils étaient nombreux à l'époque les gens vertueux qui voyaient dans l'alcool un grand problème d'envergure nationale. Le trafic du whisky qui avait cours dans le commerce des fourrures avait entraîné des conséquences que les générations subséquentes ont qualifiées d'asociales et de débilatantes. L'influence insidieuse qu'exerçait l'alcool sur les comportements individuels et collectifs tendait à troubler la paix, l'ordre et le bon gouvernement de la société. À cette époque, les gens parlaient du gin et du [TRADUCTION] «démon du rhum» comme on parle aujourd'hui de la cigarette et des drogues.

L'influence indue de l'offre d'alcools sur les électeurs non engagés était apparue évidente, surtout dans les premiers temps, à l'époque où le scrutin était plus public que secret. En ces temps-là, le droit sacré et démocratique de pouvoir voter librement ainsi que les responsabilités que cela entraîne n'étaient pas des notions répandues dans toutes les couches de la société. Les élections se déroulaient dans le désordre et la turbulence et étaient un sujet de conversation rarement abordé dans les réunions mondaines. Le scrutin était public. Les votes se vendaient et s'achetaient ouvertement, la monnaie d'échange prenant souvent la forme de spiritueux. Aussi récemment qu'en 1865, un membre de la Chambre des communes de l'Angleterre a répondu à une pétition de ses électeurs, qui s'opposaient à une politique qu'il favorisait, en leur rappelant: [TRADUCTION] «Je vous ai achetés, et si vous persistez dans vos objections infantiles, je suis bien décidé à me défaire de vous!» (Anonyme.) Même au début du siècle, à l'époque du gouvernement Laurier, un de ses ministres, Israël Tarte, connu pour ses méthodes peu orthodoxes en période électorale, a fait ce commentaire ironique: «On ne gagne pas des élections avec des prières.»

It was not until 1874 that the secret ballot was instituted. This inhibited somewhat voting manipulations. Yet, it took several generations before Canadians as a whole could approach a polling booth conscious of their privilege and holding dear their right to a free and unfettered ballot.

The earlier period of universal suffrage was also a period of religious, political and social reform. The accepted ways were to an increasing proportion of the people no longer acceptable. Religious and political reformists were in vogue and the rough and rambunctious habits of the earlier colonists were now measured against more moderate and more bourgeois standards of later generations.

It is no wonder that in this reformist mode of the mid-nineteenth century, a ban on the dispensation of liquor on polling days should have been adopted. There was full justification for it. To assure the integrity of the voting system, it was desirable to put into the voting procedures all manners of prohibitions. The liquor ban was but one of them.

It is fair to conclude from counsel's observations that the country slowly and inexorably changed its attitude toward the control, sale and consumption of liquor. Forty years ago, no public bar could be found west of the Lakehead. The Northwest Territories and Yukon had bars but these were under federal jurisdiction. Today, liquor is everywhere readily, if not freely, available in controlled shops and outlets. Ever-increasing numbers of lounges, bars, hotels and restaurants dispense an ever-increasing volume of alcoholic beverages. From the six-pack carted off to picnics to quenching drafts available at sporting events, the consumption of alcohol on a continuing basis by the public generally is as much part of the Canadian lifestyle as quilting bees were a few generations ago.

Ce n'est qu'en 1874 que le scrutin secret fut institué, ce qui a permis, dans une certaine mesure, de faire échec aux manipulations du vote. Cependant, il a fallu attendre plusieurs générations avant que l'ensemble des Canadiens ne puissent s'approcher de l'isoloir en étant pleinement conscients de leur privilège et en chérissant leur droit à la tenue d'un scrutin libre et sans entrave.

Les débuts du suffrage universel ont coïncidé avec une période de réforme sur le plan religieux, politique et social. Pour un nombre de plus en plus considérable de gens, les usages établis étaient devenus inacceptables. Les réformateurs religieux et politiques étaient en vogue, et les mœurs grossières et tapageuses des premiers colons étaient jugées à la lumière des mœurs plus modérées et plus bourgeoises des générations subséquentes.

Il n'est donc pas surprenant que ce courant réformiste du milieu du XIX<sup>e</sup> siècle ait amené l'interdiction de distribuer de l'alcool les jours de scrutin. Cette interdiction était pleinement justifiée. Pour garantir l'intégrité du système électoral, il importait d'instaurer toutes sortes d'interdictions dans les procédures de scrutin. L'interdiction de l'alcool n'en était qu'une.

À la lumière des observations faites par l'avocat des demandresses, il est raisonnable de conclure que notre société a, lentement mais inexorablement, modifié son attitude à l'égard du contrôle, de la vente et de la consommation de l'alcool. Il y a quarante ans, il n'y avait pas un seul bar public à l'ouest de Lakehead. On trouvait bien des bars dans les Territoires du Nord-Ouest et au Yukon, mais ceux-ci relevaient de la compétence de l'État fédéral. De nos jours, partout on peut se procurer facilement, sinon librement, des boissons alcooliques dans des boutiques et points de vente réglementés. Un nombre grandissant de tavernes, de bars, d'hôtels et de restaurants vendent des quantités sans cesse croissantes de boissons alcooliques. Du carton de six cannettes de bière qu'on emporte pour les pique-niques aux désaltérantes bières sous pression vendues dans les manifestations sportives, la consommation régulière de boissons alcooliques par le grand public est devenue partie intégrante du mode de vie des Canadiens au même titre que l'étaient les soirées de piquage il y a quelques générations de cela.

With the liberalization of liquor laws there has been a total evolution with respect to public perception of drinking. Drinking is no longer regarded as a source of rowdiness and mischief but as part and parcel of the good life. Drinking is fashionable.

It is understandable, as alleged by counsel, that the plaintiffs should have looked at section 67 of the *Canada Elections Act* as an anachronism. The prohibition no longer serves a useful purpose. It is no longer necessary to assure peaceful elections or to assure honest election practices.

#### CURRENT SITUATION:

Counsel submitted that no greater support for this anachronism could be found than in Canada's own Chief Electoral Officer. In his annual reports to Parliament, the Chief Electoral Officer has been recommending the repeal of section 67 of the *Canada Elections Act*. In his 1984 Report, he stated:

#### 67—SALE OF LIQUOR PROHIBITED DURING POLLING HOURS

I discussed this subject in my 1979 Statutory Report and again drew it to the attention of the House of Commons in my 1980 Report. Since it is a continuing problem which caused additional difficulties at all subsequent by-elections and because of changes which have occurred in some provinces since my 1979 Report, I believe it would be useful to update the information previously provided.

The prohibition against the selling of liquor was originally introduced shortly after Confederation and later was amended by Parliament to shorten the period of prohibition from the day before polling day and polling day itself, to only the hours during which the polls were open on polling day. Since this amendment was made, the Province of Ontario and, subsequently, the Province of British Columbia, removed from their legislation all provisions prohibiting or limiting the sale and distribution of liquor on polling day at any election. In addition, Quebec now permits the sale of liquor during by-elections. I would also mention that there is no prohibition in the *Canada Elections Act* against the sale of liquor on the three days of advance polls which are now increasingly being used by the public.

The present variations in provincial and federal legislation concerning prohibitions regarding the sale of liquor cause confusion among the public and owners of liquor outlets. This is further aggravated by the prohibition against the sale of alcoholic beverages at by-elections, where an establishment locat-

En même temps que la libéralisation des lois sur les boissons alcooliques s'est opérée une évolution radicale du sentiment du public envers la consommation d'alcool, qui n'est plus considérée comme une cause de turbulence et de désordre mais comme une partie intégrante des plaisirs de la vie. Consommer de l'alcool est devenu à la mode.

On conçoit, comme l'a fait valoir l'avocat des demanderesse, que celles-ci voient dans l'article 67 de la *Loi électorale du Canada* un anachronisme. L'interdiction ne sert plus à rien. Elle n'est plus nécessaire pour garantir le déroulement paisible des élections ou des usages électoraux honnêtes.

#### LA SITUATION ACTUELLE:

L'avocat des demanderesse a soutenu que la preuve la plus concluante de cet anachronisme a été administrée par le directeur général des élections du Canada. En effet, dans ses rapports annuels au Parlement, ce dernier recommande l'abrogation de l'article 67 de la *Loi électorale du Canada*. Voici ce qu'il a déclaré dans son rapport de 1984:

#### 67—INTERDICTION DE VENDRE DES BOISSONS ALCOOLIQUES DURANT LES HEURES DU SCRUTIN

J'ai soulevé cette question dans mon Rapport statutaire de 1979 et l'ai de nouveau signalée à la Chambre des communes dans celui de l'année suivante. Puisque ce problème est persistant, qu'il a créé de nouvelles difficultés lors des élections partielles depuis cette date et que des changements sont survenus à ce sujet dans certaines provinces depuis la publication de mon Rapport de 1979, j'estime qu'il serait utile de faire le point sur la situation.

La vente des boissons alcooliques, la veille et le jour du scrutin, a été interdite peu après la Confédération. Par la suite, le Parlement a réduit la période d'interdiction aux heures d'ouverture des bureaux de scrutin, le jour même du scrutin. Depuis que cette modification a été apportée, l'Ontario, puis la Colombie-Britannique, ont supprimé de leurs textes législatifs toutes les dispositions interdisant ou limitant la vente et la distribution de boissons alcooliques le jour d'un scrutin à toute élection. En outre, le Québec autorise maintenant la vente de boissons alcooliques pendant des élections partielles. Je signale également que la *Loi électorale du Canada* n'interdit pas la vente de ces boissons pendant les trois jours d'ouverture des bureaux spéciaux de scrutin, dont les électeurs se prévalent en nombre de plus en plus grand.

Les dispositions divergentes des textes législatifs provinciaux et fédéraux concernant la vente de boissons alcooliques le jour du scrutin sèment la confusion parmi la population et les propriétaires d'établissements où l'on en vend. La situation est encore plus confuse dans le cas d'élections partielles: les établis-

ed on one side of the street that is within the electoral district where the by-election is held, is not allowed to dispense alcoholic beverages during the polling hours, while another outlet located on the opposite side of the same street but situated outside the electoral district can legally sell alcoholic beverages on the same day. In order to resolve this increasingly difficult problem, I strongly suggest that consideration be given to amending the present provisions on the legislation.

RECOMMENDATION—That the provisions of section 67 prohibiting the sale of liquor during polling hours be repealed.

#### ROLE OF THE COURT:

Parliament has yet to take action on the Chief Electoral Officer's recommendation. This is what admittedly provoked the plaintiffs to attempt to achieve the same purpose by an action before this Court, pleading that the provision of section 67 of the *Canada Elections Act* was unconstitutional and should be struck down.

The proposition at first blush appears attractive. The Chief Electoral Officer's recommendation and the reasons advanced for it carry some weight. As a servant of Parliament, he would not wish to make any such recommendation unless he were reasonably satisfied that section 67 no longer serves a useful purpose. He concluded that free-swinging tavern doors under some provincial election laws had not increased the incidence of corrupt practices or had not demeaned the sanctity of the polling station. Furthermore, as he pointed out in his Report, there is no liquor ban on advance polling days. Finally, he reasoned that the ban was singularly ineffective in the conduct of by-elections in urban ridings. Crossing a downtown street to reach or to return from an unpadlocked bar, in an adjoining riding, requires little effort.

The plaintiffs' attack on section 67 of the *Canada Elections Act* appears as a reasonable attempt to discard what might now be termed an unreasonable and unnecessary measure. That measure must be interpreted in a historical and social context. Its constitutionality cannot be tested in the abstract. Especially in a test when the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* is invoked, "courts must be more willing than they are in the case of ordinary legislative interpretation, to examine extrinsic data concerning such matters as the history of the legislation or constitutional provision in question, the social, political

sements situés dans la circonscription où se tient une élection partielle ne sont pas autorisés à vendre des boissons alcooliques pendant les heures de scrutin, tandis que ceux situés à l'extérieur de la circonscription, souvent de l'autre côté de la rue, peuvent le faire sans crainte d'enfreindre la Loi. Pour remédier à ce problème de plus en plus épineux, je recommande fortement qu'il soit envisagé de modifier les dispositions actuelles de la Loi.

RECOMMANDATION—Que soient abrogées les dispositions de l'article 67 interdisant la vente de boissons alcooliques pendant les heures de scrutin.

#### RÔLE DE LA COUR:

Le Parlement n'a pas encore donné suite à cette recommandation du directeur général des élections. C'est, de l'aveu général, ce qui a poussé les demandereses à intenter cette action devant la Cour en vue d'aboutir au même résultat, c'est-à-dire en plaidant que l'article 67 de la *Loi électorale du Canada* est inconstitutionnel et devrait être invalidé.

À première vue, l'argument paraît séduisant. La recommandation du directeur général des élections et les arguments invoqués pour l'appuyer semblent fondés. En tant que mandataire du Parlement, il ne ferait pas pareille recommandation s'il n'était pas raisonnablement convaincu que l'article 67 ne sert plus à rien. Il a conclu que, même si certaines lois électorales provinciales autorisent l'ouverture des bars, cela n'a ni augmenté le cas de corruption ni porté atteinte au caractère sacré du bureau de scrutin. De plus, comme il l'a indiqué dans son rapport, l'alcool n'est pas interdit les jours de scrutin spécial. Enfin, il estime que l'interdiction est particulièrement inefficace lors d'élections partielles dans les circonscriptions urbaines. En effet, il suffit de traverser une rue pour trouver un bar ouvert dans une circonscription voisine.

La contestation des demandereses à l'endroit de l'article 67 de la *Loi électorale du Canada* semble constituer une tentative légitime de faire abroger une mesure qui, à l'heure actuelle, pourrait être qualifiée de déraisonnable et d'inutile. Cette mesure doit être interprétée dans son contexte historique et social. On ne saurait en juger la constitutionnalité dans l'abstrait. Particulièrement dans une affaire où l'on invoque la *Charte canadienne des droits et libertés*, «les tribunaux doivent se montrer moins réticents qu'ils ne le sont d'ordinaire à recourir aux données extrinsèques, c'est-à-dire à l'histoire législative de la disposition consti-

and economic impact of a given interpretation" (Tarnopolsky and Beaudoin, *The Canadian Charter of Rights and Freedoms: Commentary*, Toronto: The Carswell Company Limited, 1982, at page 29).

The plaintiffs invite the Court to do this, and this the Court has done. The plaintiffs hope the Court may reasonably conclude that if liquor prohibition on polling day had justification in the earlier days of our Confederation, its current legitimacy is no longer established. If earlier fears touched upon liquor, more current fears are more objectively expressed in bans on television advertising and in bans on election news prior to polls closing in our successive time zones.

If a court were a legislature, it would be easy, and perhaps popular, to analyze section 67 on the basis of its common-sense usefulness. The court would be asked to determine if any particular legislative provision has any justification, in terms of undue restriction on a citizen's freedom, or in terms of its constitutionality under sections 91 and 92 of the *Constitution Act, 1867*. Whether its legality might be found wanting under one part or the other of our new Constitution, it would save Parliament a great deal of labour. A judge's fiat would be as effective in endorsing the Chief Electoral Officer's recommendation as a statute amendment requiring three Readings in the House of Commons plus Senate approval.

I venture to say, however, that care must be taken to avoid a court usurping the function of a legislature. The grounds advanced by the Chief Electoral Officer to have section 67 repealed merit a great deal of attention and a great deal of respect. It does not follow, however, that Parliament's servant is automatically expressing the will of Parliament. It might make eminent sense to repeal section 67 but such is a legislative function which Parliament cannot delegate and which Parliament alone has the supreme and exclusive discretion to decide.

tutionnelle en question, aux conséquences sociales, politiques et économiques d'une interprétation donnée» (Beaudoin et Tarnopolsky, *Charte canadienne des droits et libertés*, Montréal, Wilson & Lafleur-Sorej, 1982, à la page 35).

C'est ce que les demandereses demandent à la Cour de faire et c'est ce qu'elle fait. Elles espèrent que la Cour en viendra raisonnablement à la conclusion que même si l'interdiction des boissons alcooliques le jour du scrutin pouvait se justifier aux premiers temps de notre confédération, sa légitimité n'est plus établie de nos jours. Si, à l'origine, les craintes portaient sur l'alcool, aujourd'hui, ces craintes se traduisent de manière plus objective par l'interdiction de la publicité télévisée et de la diffusion de nouvelles concernant les élections avant la fermeture des bureaux de scrutin dans les diverses régions visées par des fuseaux horaires différents.

Si les tribunaux étaient des organes législatifs, il serait facile, et peut-être courant, d'analyser l'article 67 en fonction de son utilité pratique. Les tribunaux seraient appelés à déterminer si telle ou telle disposition législative est justifiée, c'est-à-dire si elle impose une restriction induue à la liberté d'un citoyen ou si elle est valide au regard des articles 91 et 92 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Si cette disposition était jugée inconstitutionnelle en vertu d'une partie ou de l'autre de notre nouvelle Constitution, voilà qui épargnerait un travail énorme au Parlement. Une ordonnance judiciaire donnant suite à la recommandation du directeur général des élections serait tout aussi efficace qu'une modification législative nécessitant trois lectures à la Chambre des communes et l'approbation du Sénat.

Je me permets toutefois d'affirmer qu'il faut veiller à ce que les tribunaux n'usurpent pas la fonction du pouvoir législatif. Les motifs invoqués par le directeur général des élections pour préconiser l'abrogation de l'article 67 méritent un examen attentif et un respect considérable. Cependant, cela ne signifie pas que ce préposé du Parlement exprime nécessairement la volonté de ce dernier. Il y aurait peut-être éminemment lieu d'abroger l'article 67, mais il s'agit là d'une fonction législative que le Parlement ne saurait déléguer et d'une décision que seul le Parlement a le pouvoir discrétionnaire ultime de prendre.

It follows logically from this that a Court's scrutiny on the legality of section 67 cannot be a debate as to whether or not the repeal of section 67 makes common sense. It must *a priori* raise the issue as one of Parliament's competency or jurisdiction to enact section 67. Should there be constitutional validity, it would not matter whether the section at issue is or is not obsolete. Should there be incompetency, it matters not if the rule is or is not arguably justified and proper.

#### THE PLAINTIFFS' CASE:

To summarize the various prayers for relief expressed in the pleadings, the plaintiffs' attack on section 67 of the *Canada Elections Act* is on three grounds:

- (1) Section 67 is an intrusion in the exclusive legislative field of competence enjoyed by the provinces pursuant to section 92 of the *Constitution Act, 1867* and is beyond the competency of Parliament.
- (2) Section 67 deprives the plaintiffs of their equality before the law contrary to section 1 of the *Canadian Bill of Rights*.
- (3) Section 67 is contrary to paragraph 6(2)(b) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* and deprives the plaintiffs of their liberty not in accordance with the principles of fundamental justice contrary to section 7 of the Charter.

#### (1) COMPETENCY IN THE LIGHT OF SECTIONS 91 AND 92:

Parliament's competency to deal with liquor has been challenged many times. An earlier challenge is the celebrated case of *Russell v. Reg.* (1882), 7 App. Cas. 829. The Privy Council found the Canada Temperance Act to be a valid exercise of federal legislative competency. The statute was meant, the Privy Council stated, to promote temperance by means of a uniform law throughout the Dominion. The statute did not fall within a provincial class of subjects enunciated in section 92 class 9 respecting the raising of revenues or in section 92 class 13 respecting property and civil rights or in section 92 class 16 respecting matters of a purely local nature. The Privy Council found the statute to be a valid exercise of the Dominion's overriding jurisdiction to enact laws for the peace, order and

La conséquence logique de ce qui précède est que l'examen par un tribunal de la légalité de l'article 67 ne saurait être un débat sur l'opportunité d'abroger l'article 67. La Cour doit d'abord se demander si le Parlement a compétence pour adopter l'article 67. Si celui-ci est valide sur le plan constitutionnel, il importe peu qu'il soit ou non périmé. En cas d'incompétence, le fait que la règle soit ou non justifiée et appropriée n'a aucune importance.

#### LES MOTIFS DE LA DEMANDE:

Pour résumer les diverses conclusions formulées dans les plaidoiries écrites, l'attaque des demanderessees à l'encontre de l'article 67 de la *Loi électorale du Canada* s'articule autour de trois motifs:

- (1) L'article 67 constitue un empiètement sur le champ de compétence législative exclusif dont jouissent les provinces en vertu de l'article 92 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, et il outrepassa la compétence du Parlement.
- (2) L'article 67 prive les demanderessees de leur droit à l'égalité devant la loi, ce qui contrevient à l'article 1 de la *Déclaration canadienne des droits*.
- (3) L'article 67 va à l'encontre de l'alinéa 6(2)(b) de la *Charte canadienne des droits et libertés* et prive les demanderessees de la liberté qui leur est garantie par les principes de justice fondamentale, ce qui contrevient à l'article 7 de la Charte.

#### (1) COMPÉTENCE À LA LUMIÈRE DES ARTICLES 91 ET 92:

La compétence du Parlement de légiférer sur les boissons alcooliques a fait l'objet de nombreuses contestations, dont une cause ancienne et célèbre, l'arrêt *Russell v. Reg.* (1882), 7 App. Cas. 829, dans lequel le Conseil privé a conclu que l'Acte de tempérance du Canada relevait bien de la compétence législative fédérale. Le Conseil privé a déclaré qu'il s'agissait d'une mesure destinée à promouvoir la tempérance au moyen d'une loi uniforme dans tout le Dominion. Cette loi n'entraîne pas dans la catégorie de sujets provinciaux énoncés à la catégorie 9 de l'article 92 qui concerne le prélèvement de revenus, à la catégorie 13 de l'article 92 qui a trait à la propriété et aux droits civils ou encore à la catégorie 16 de l'article 92 qui vise toutes les matières d'une nature purement locale.

good government of the country as expressed in the opening words of section 91.

Some fourteen years later, the Judicial Committee of the Privy Council subjected both federal and provincial legislation in the field of temperance and liquor control to scrutiny. Cited as *Attorney-General for Ontario v. Attorney-General for the Dominion*, [1896] A.C. 348, the Privy Council again ruled the Canada Temperance Act as a valid federal enactment relating to the peace, order and good government of Canada.

In 1946, in the case of *Attorney-General for Ontario v. Canada Temperance Federation*, [1946] A.C. 193, the Canada Temperance Act as re-enacted in 1927 was again the subject of constitutional comment. Here, the Privy Council articulated the pith and substance doctrine. The true test, it said, to determine if a matter is of provincial or federal concern must be found in the real subject-matter of the legislation. If the matter goes beyond provincial interests and is, from its inherent nature the concern of the Dominion as a whole, then it will fall into the peace, order and good government provision of the Constitution. In such case, it does not matter if under another aspect it touches on matters specifically reserved to the legislature of the provinces. Their Lordships reconfirmed the *Russell* case, finding it to be firmly imbedded in Canadian constitutional doctrine. Further, it was said, federal competency in respect of *The Canada Temperance Act, 1878* could not be affected or defeated by a statute replacing or consolidating it.

Their Lordships further noted that federal competency under the peace, order and good government clause need not necessarily meet the emergency test. Their Lordships said at page 207:

To legislate for prevention appears to be on the same basis as legislation for cure. A pestilence has been given as an example of a subject so affecting, or which might so affect, the whole Dominion that it would justify legislation by the Parliament of Canada as a matter concerning the order and good government of the Dominion. It would seem to follow that if the Parliament

Le Conseil privé a conclu que le Dominion avait, en adoptant cette loi, exercé valablement son pouvoir général de faire des lois pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada prévu aux premiers mots de l'article 91.

Quelque quatorze ans plus tard, le Comité judiciaire du Conseil privé a soumis à un examen minutieux la législation tant fédérale que provinciale en matière de tempérance et de contrôle des boissons alcooliques. Dans l'arrêt *Attorney-General for Ontario v. Attorney-General for the Dominion*, [1896] A.C. 348, le Conseil privé a une fois de plus statué que l'Acte de tempérance du Canada était une loi fédérale valide visant la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada.

L'Acte de tempérance du Canada, qui avait été remanié en 1927, a de nouveau fait l'objet de commentaires sur le plan constitutionnel en 1946, dans l'affaire *Attorney-General for Ontario v. Canada Temperance Federation*, [1946] A.C. 193. Cette fois, le Conseil privé a énoncé la doctrine du caractère véritable de la loi. De dire le Conseil, le critère approprié afin de déterminer si une question relève de la compétence provinciale ou fédérale réside dans l'objet véritable de la loi. Si la question déborde les intérêts d'une province et, de par son caractère inhérent, concerne l'ensemble du Dominion, elle relève alors de la disposition constitutionnelle portant sur la paix, l'ordre et le bon gouvernement. En pareil cas, peu importe si cette disposition touche, sous un autre aspect, à des matières expressément réservées aux législatures provinciales. Leurs Seigneuries ont de nouveau confirmé l'arrêt *Russell*, le jugeant solidement implanté dans la doctrine constitutionnelle du Canada. De plus, a-t-on conclu, la compétence du fédéral à l'égard de l'Acte de tempérance du Canada (1878) ne saurait être touchée ou anéantie par une loi remplaçant ou codifiant cet Acte.

En outre, leurs Seigneuries ont signalé que la compétence fédérale découlant de la disposition relative à la paix, à l'ordre et au bon gouvernement n'a pas nécessairement à respecter le critère de l'urgence. Elles ont déclaré à la page 207:

[TRADUCTION] Les raisons qui motivent une législation préventive semblent être les mêmes que celles qui motivent une législation curative. On donne la peste comme exemple d'une question qui pourrait affecter si grandement le Canada qu'elle justifierait l'adoption, par le Parlement de ce pays, d'une loi au titre d'une matière concernant l'ordre et le bon gouvernement



could legislate when there was an actual epidemic it could do so to prevent one occurring and also to prevent it happening again.

It seems to me, therefore, that whatever the particular merits of some particular provisions of the *Canada Elections Act*, the whole statute cannot be attacked on constitutional grounds. The election of members of Parliament requires extensive and, in some cases, intensive rules for the proper conduct of the election process. The *Canada Elections Act* contains some 119 sections, a schedule of some 75 forms, a schedule of some 90 special voting rules and a further schedule of some 15 Canadian prisoners of war voting rules. The list of prohibitions and statutory offences in the statute is lengthy, the dispensation of liquor under section 67 being only one of them. Parliament's competency to legislate in every respect the electoral process and to assure peace and good order on polling day cannot be seriously challenged on jurisdictional grounds. The argument that any particular provision of the statute might be obsolete, or that public or private opinion does not consider any such provision necessary, is not the key to its validity.

Furthermore, the statute contains various provisions which, viewed in isolation, would otherwise be the proper domain for provincial legislation and even municipal by-laws. So long as they are part of a Canada elections code, however, they cannot be individually singled out as being beyond federal competency.

To the foregoing could be added the long history of federal competency on liquor control and temperance measures. If it should be open to Parliament to set up a scheme for prohibitions or controls at large, it can certainly prohibit or control for purposes of its own elections the dispensation of liquor on election day.

I must therefore find that as against provincial competency, the jurisdiction of the federal Parliament to adopt a provision in the nature of section 67 of the *Canada Elections Act* is well established.

du Dominion. Il semble donc en découler que si le Parlement a le pouvoir de légiférer en cas d'épidémie véritable, il peut également le faire pour empêcher qu'une épidémie ne se produise ou encore ne se reproduise.

<sup>a</sup> Il me semble donc que, quel que soit le bien-fondé de certaines dispositions de la *Loi électorale du Canada*, la Loi dans son ensemble ne peut être contestée pour des motifs d'ordre constitutionnel. L'élection des députés requiert une réglementation <sup>b</sup> étendue et dans certains cas poussée afin d'assurer la bonne marche du processus électoral. La *Loi électorale du Canada* comprend quelque 119 articles, une annexe comportant quelque 75 formules, une autre annexe renfermant quelque 90 règles <sup>c</sup> électorales spéciales et une troisième annexe de quelque 15 règles sur le vote des prisonniers de guerre canadiens. La distribution des boissons alcooliques visée à l'article 67 n'est que l'une des nombreuses interdictions et infractions prévues <sup>d</sup> dans la Loi. On ne peut contester sérieusement, pour des motifs d'ordre constitutionnel, la compétence du Parlement de légiférer sur tous les aspects du processus électoral et pour assurer la paix et l'ordre le jour du scrutin. Le fait de prétendre <sup>e</sup> qu'une disposition particulière de la Loi est désuète ou que le public ou quelque particulier l'estime inutile ne saurait déterminer la validité de cette Loi.

<sup>f</sup> En outre, la Loi en cause renferme certaines dispositions qui, prises isolément, relèveraient par ailleurs du domaine des lois provinciales, voire des arrêtés municipaux. Cependant, tant qu'elles font <sup>g</sup> partie du code électoral du Canada, on ne saurait les isoler des autres pour dire qu'elles échappent à la compétence fédérale.

<sup>h</sup> À ce qui précède, on peut ajouter la longue tradition de compétence fédérale sur le contrôle des boissons alcooliques et les mesures de tempérance. Si le Parlement est habilité à prévoir des mesures générales d'interdiction ou de contrôle, il est certainement habilité, pour les fins de ses propres élections, à interdire ou à limiter l'offre d'alcool le jour du scrutin. <sup>i</sup>

Je dois donc conclure que, contrairement à la compétence des provinces en la matière, la compétence du Parlement pour adopter une disposition de la nature de l'article 67 de la *Loi électorale du Canada* est bien établie. <sup>j</sup>

(2) THE CANADIAN BILL OF RIGHTS:

The plaintiffs also plead section 1 of the *Canadian Bill of Rights (supra)* which reads as follows:

1. It is hereby recognized and declared that in Canada there have existed and shall continue to exist without discrimination by reason of race, national origin, colour, religion or sex, the following human rights and fundamental freedoms, namely,

- (a) the right of the individual to life, liberty, security of the person and enjoyment of property, and the right not to be deprived thereof except by due process of law;
- (b) the right of the individual to equality before the law and the protection of the law;
- (c) freedom of religion;
- (d) freedom of speech;
- (e) freedom of assembly and association; and
- (f) freedom of the press.

The question is to determine whether the plaintiffs have been deprived of their respective equality before the law or the protection of the law contrary to section 1 of the *Canadian Bill of Rights*. As I understand counsel's submission, section 67 of the *Canada Elections Act* discriminates against purveyors of liquor in commercial establishments as against other retail establishments. It discriminates against one class of commodities, namely alcoholic beverages, from all other classes. Purveyors of all other commodities may carry on the business of selling their wares unrestricted by the advent of polling day in their riding. The prohibition against the selling of liquor runs counter to the owner's right to equality before the law and the enjoyment, if not of his property, at least of the proceeds thereof.

To that extent, there is logic to counsel's argument. This kind of logic, however, was tested with reference to section 28 of the *Broadcasting Act*, R.S.C. 1970, c. B-11, which prohibits programs of a partisan nature on the day of or immediately preceding an election. In *Re C.F.R.B. Ltd. and Attorney-General of Canada et al. (No. 2)* (1972), 30 D.L.R. (3d) 279 (Ont. H.C.), counsel argued that section 28 contravened the right to equality before the law and freedom of speech under paragraphs 1(b) and (d) and section 2 of the *Canadian Bill of Rights*. It discriminated against

(2) LA DÉCLARATION CANADIENNE DES DROITS:

Les demandresses invoquent également l'article 1 de la *Déclaration canadienne des droits* (susmentionnée) qui est ainsi rédigé:

- <sup>a</sup> 1. Il est par les présentes reconnu et déclaré que les droits de l'homme et les libertés fondamentales ci-après énoncés ont existé et continueront à exister pour tout individu au Canada quels que soient sa race, son origine nationale, sa couleur, sa religion ou son sexe:
- <sup>b</sup> a) le droit de l'individu à la vie, à la liberté, à la sécurité de la personne ainsi qu'à la jouissance de ses biens, et le droit de ne s'en voir privé que par l'application régulière de la loi;
  - <sup>b</sup> b) le droit de l'individu à l'égalité devant la loi et à la protection de la loi;
  - <sup>c</sup> c) la liberté de religion;
  - <sup>c</sup> d) la liberté de parole;
  - <sup>c</sup> e) la liberté de réunion et d'association, et
  - <sup>c</sup> f) la liberté de la presse.

Il s'agit de déterminer si les demandresses ont été privées de leur droit à l'égalité devant la loi ou à la protection de la loi, en contravention de l'article 1 de la *Déclaration canadienne des droits*. Si je comprends bien l'argument de l'avocat, l'article 67 de la *Loi électorale du Canada* établit, à l'endroit des établissements commerciaux qui fournissent des boissons alcooliques, une discrimination qu'elle ne fait pas vis-à-vis des autres établissements de vente au détail. Il constitue une mesure discriminatoire ne visant qu'une catégorie de produits, savoir les boissons alcooliques, à l'exclusion de toutes les autres. Les fournisseurs de tous les autres produits peuvent continuer de vendre leurs marchandises sans que l'arrivée du jour du scrutin dans leur circonscription ne vienne entraver leurs activités. L'interdiction de vendre des boissons alcooliques est une atteinte au droit du propriétaire à l'égalité devant la loi et à la jouissance, sinon de ses biens, du moins du produit découlant de leur vente.

<sup>h</sup> Dans cette mesure, l'argument de l'avocat présente une certaine logique. Toutefois, ce genre de logique a été mis à l'épreuve en ce qui concerne l'article 28 de la *Loi sur la radiodiffusion*, S.R.C. 1970, chap. B-11, qui interdit les émissions de nature partisane la veille ou le jour de scrutin. Dans l'arrêt *Re C.F.R.B. Ltd. and Attorney-General of Canada et al. (No. 2)* (1972), 30 D.L.R. (3d) 279 (H.C. Ont.), l'avocat a fait valoir que l'article 28 enfreignait le droit à l'égalité devant la loi ainsi que la liberté de parole prévus aux alinéas 1b) et d) et à l'article 2 de la *Déclaration cana-*

broadcasters as no such restriction was imposed on newspapers and periodicals. Grant J. affirmed at page 283 that these “broadcasts are in a different category to newspaper or other news media. There is no discrimination against broadcasters of the type set forth in s. 1 of the *Bill of Rights*”.

In confirming the judgment below, the Ontario Court of Appeal ((1973), 38 D.L.R. (3d) 335) dismissed out of hand the proposition that section 28 of the *Broadcasting Act* is discriminatory and contrary to the *Canadian Bill of Rights*. Kelly J.A., on behalf of the Court stated at page 343: “The prohibition applies without distinction to every broadcaster and every licensee of a broadcasting receiving undertaking.”

If there is discrimination in section 67 of the *Canada Elections Act*, it is not in the sense contemplated by the *Canadian Bill of Rights*. The test, as articulated by McIntyre J. in *MacKay v. The Queen*, [1980] 2 S.C.R. 370, seems to be that legislation passed by Parliament does not offend against the principle of equality before the law if passed in pursuance of a valid federal objective. Absent arbitrariness or capriciousness or ulterior motives, such legislation, rationally enacted, might be considered a necessary departure from the general principle of universal application of the law.

If the Ontario Court of Appeal in the *C.F.R.B. Ltd.* case could rule that the ban on partisan broadcasting was not discriminatory in spite of the fact that the print media were not affected, all the more should I find section 67 of the *Canada Elections Act* unassailable under the *Canadian Bill of Rights*. The prohibition in this section extends far beyond the selling of liquor by hotel owners. The prohibition applies equally to the giving, the offering or the providing of liquor at taverns, shops or other public places. It also applies to beer stores, provincial liquor stores and wine shops. This invites one to conclude that the ban is against liquor and it is a ban which enjoins

*dienne des droits*, et qu’il créait de la discrimination contre les radiodiffuseurs puisque les journaux et les périodiques n’étaient soumis à aucune restriction de cette nature. Le juge Grant a déclaré, à la page 283, que ces [TRADUCTION] «émissions radiodiffusées n’appartenaient pas à la même catégorie que les journaux ou les autres média d’information. Les radiodiffuseurs ne font pas l’objet de discrimination du type de celle mentionnée à l’art. 1 de la *Déclaration des droits*».

En confirmant le jugement du tribunal inférieur, la Cour d’appel de l’Ontario ((1973), 38 D.L.R. (3d) 335) a rejeté sommairement l’argument suivant lequel l’article 28 de la *Loi sur la radiodiffusion* est discriminatoire et incompatible avec la *Déclaration canadienne des droits*. Au nom de la Cour d’appel, le juge Kelly a dit, à la page 343: [TRADUCTION] «L’interdiction s’applique sans distinction à tous les radiodiffuseurs et à tous les titulaires de licence d’exploitation d’une entreprise de réception de radiodiffusion.»

Si l’article 67 de la *Loi électorale du Canada* crée de la discrimination, ce n’est pas dans le sens envisagé par la *Déclaration canadienne des droits*. Le critère, énoncé par le juge McIntyre dans l’arrêt *MacKay c. La Reine*, [1980] 2 R.C.S. 370, semble être le suivant: une loi adoptée par le Parlement ne contrevient pas au principe de l’égalité devant la loi si elle est adoptée en cherchant l’accomplissement d’un objectif fédéral régulier. En l’absence de caractère arbitraire ou fantaisiste ou de motif inavoué, une telle loi, rationnellement adoptée, pourrait être considérée comme une dérogation nécessaire au principe général de l’application universelle de la loi.

Si la Cour d’appel de l’Ontario a pu, dans l’affaire *C.F.R.B. Ltd.*, décider que l’interdiction des émissions radiodiffusées de nature partisane n’était pas discriminatoire et ce, en dépit du fait que la presse écrite n’était pas visée, je suis d’autant plus fondé à conclure qu’on ne saurait attaquer l’article 67 de la *Loi électorale du Canada* en invoquant la *Déclaration canadienne des droits*. Cet article ne fait pas qu’interdire la vente de boissons alcooliques par des propriétaires d’hôtel; il vise de la même façon le fait de donner, d’offrir ou de fournir des boissons alcooliques dans les tavernes, magasins ou autres endroits publics. L’interdiction s’applique aussi aux détaillants de bière,

everyone. The fact that hotels, taverns or shops which are in the business of selling liquor might be more affected than others by the ban would not, in my view, change or alter the universal application of the rule.

Nor can I find an element of "arbitrariness" or "capriciousness" or "ulterior motives" in the enactment in order to raise doubts as to whether or not it is in pursuance of a "valid federal objective". To ascribe these characteristics to section 67 might be good rhetoric but for these labels to stick, the section would have to impose such oppression to such a discriminate degree as to invite judicial interference. I cannot find that a statutory prohibition which affects the nation one day out of every three or four years is oppressive.

I should add another comment respecting the *Canadian Bill of Rights*. It was argued by counsel for the Crown that the corporate plaintiff was not entitled to the protection of the statute. The statute speaks of individuals and individual rights. A corporation would not be included. Such was the finding of Doyle J., in *R. v. Colgate Palmolive Ltd.* (1971), 8 C.C.C. (2d) 40 (Ont. Cty. Ct.). Although section 28 of the *Interpretation Act*, R.S.C. 1970, c. I-23, states: "'person' or any word or expression descriptive of a person, includes a corporation", the term used in section 1 of the *Canadian Bill of Rights* is "individual", a particular term which in the context of the statute, must be limited to physical persons.

### (3) THE CANADIAN CHARTER OF RIGHTS AND FREEDOMS:

Another weapon in the plaintiffs' arsenal is the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. Subsections 6(1),(2) and (3) of the Charter read as follows:

6. (1) Every citizen of Canada has the right to enter, remain in and leave Canada.

(2) Every citizen of Canada and every person who has the status of a permanent resident of Canada has the right

aux établissements des sociétés des alcools des provinces et aux détaillants de vin. Cela porte à conclure que l'interdiction vise les boissons alcooliques et s'applique à tous. Le fait que les hôtels, les tavernes ou les magasins dont l'activité consiste à vendre des boissons alcooliques soient plus touchés que d'autres par l'interdiction n'a pas pour effet, à mon avis, de modifier l'application universelle de la règle.

Par ailleurs, je ne vois dans la Loi aucune trace de caractère «arbitraire» ou «fantaisiste», ni aucun «motif inavoué» qui permettraient de douter que la Loi a été adoptée en cherchant l'accomplissement d'un «objectif fédéral régulier». Le fait d'attribuer ces caractéristiques à l'article 67 pourrait s'avérer un bon exercice de rhétorique, mais pour que ces étiquettes adhèrent à cette disposition, il faudrait que celle-ci crée une oppression à ce point discriminatoire qu'elle inciterait la Cour à intervenir. Je ne saurais qualifier d'oppressive une interdiction législative qui ne touche la nation qu'un jour tous les trois ou quatre ans.

Je tiens à faire une autre remarque en ce qui concerne la *Déclaration canadienne des droits*. L'avocat de la Couronne a prétendu que la personne morale demanderesse n'avait pas droit à la protection offerte par cette loi qui parle des individus et des droits de l'individu. Cela n'incluerait pas une corporation. C'est ce qu'a conclu le juge Doyle dans l'arrêt *R. v. Colgate Palmolive Ltd.* (1971), 8 C.C.C. (2d) 40 (C. cté Ont.). Bien que l'article 28 de la *Loi d'interprétation*, S.R.C. 1970, chap. I-23, prévoit que: «"personne" ou tout mot ou expression ayant le sens du mot "personne" désigne également une corporation», le terme employé à l'article 1 de la *Déclaration canadienne des droits* est «individu», un terme particulier qui, dans le contexte de la loi, doit se limiter aux personnes physiques.

### (3) LA CHARTE CANADIENNE DES DROITS ET LIBERTÉS:

L'arsenal des moyens de contestation des demanderesse compte également la *Charte canadienne des droits et libertés* dont les paragraphes 6(1),(2) et (3) sont ainsi rédigés:

6. (1) Tout citoyen canadien a le droit de demeurer au Canada, d'y entrer ou d'en sortir.

(2) Tout citoyen canadien et toute personne ayant le statut de résident permanent au Canada ont le droit:

- (a) to move to and take up residence in any province; and  
 (b) to pursue the gaining of a livelihood in any province.  
 (3) The rights specified in subsection (2) are subject to

(a) any laws or practices of general application in force in a province other than those that discriminate among persons primarily on the basis of province of present or previous residence; and  
 (b) any laws providing for reasonable residency requirements as a qualification for the receipt of publicly provided social services.

Only paragraph 6(2)(b) of the Charter was invoked in the argument. It was contended that section 67 of the *Canada Elections Act* deprived the personal plaintiff of the right to pursue the gaining of her livelihood in any province. I do not believe that the duress presumably imposed on the plaintiff can bring her within the protection of this Charter provision. The context of the whole of subsections (1) and (2) of section 6 of the Charter seems to limit their application to freedom of movement within Canada and the gaining of a livelihood in any province within Canada. As was stated by Estey J. in the Supreme Court of Canada decision *Law Society of Upper Canada v. Skapinker*, [1984] 1 S.C.R. 357, at page 380; 8 C.R.R. 193, at pages 211-212:

The concluding words of s. 6(3)(a), just cited, buttress the conclusion that s. 6(2)(b) is directed towards "mobility rights", and was not intended to establish a free standing right to work. Reading s. 6(2)(b) in light of the exceptions set out in s. 6(3)(a) also explains why the words "in any province" are used: citizens and permanent residents have the right, under s. 6(2)(b), to earn a living in any province subject to the laws and practices of "general application" in that province which do not discriminate primarily on the basis of provincial residency.

Even if I should assume that the personal plaintiff who is a shareholder and director of the corporate plaintiff, is deemed to be a citizen whose rights under section 6 of the Charter have been affected by the *Canada Elections Act* prohibition, I can find no grounds to rule in her favour.

The wording of section 6 makes it clear to me that corporations do not come within the ambit of its protection and consequently, the corporate plaintiff would have no status. Subsection 6(2) provides that:

- a) de se déplacer dans tout le pays et d'établir leur résidence dans toute province;  
 b) de gagner leur vie dans toute province.  
 (3) Les droits mentionnés au paragraphe (2) sont subordonnés:

a) aux lois et usages d'application générale en vigueur dans une province donnée, s'ils n'établissent entre les personnes aucune distinction fondée principalement sur la province de résidence antérieure ou actuelle;  
 b) aux lois prévoyant de justes conditions de résidence en vue de l'obtention des services sociaux publics.

Seul l'alinéa 6(2)(b) de la Charte a été invoqué durant les débats. On a prétendu que l'article 67 de la *Loi électorale du Canada* prive la personne physique demanderesse du droit de gagner sa vie dans toute province. Je ne crois pas que la demanderesse puisse prétendre à la protection de cette disposition de la Charte du fait de la contrainte dont elle est supposément victime. D'après le contexte des paragraphes (1) et (2) de l'article 6 de la Charte pris dans leur ensemble, ceux-ci semblent ne s'appliquer qu'à la liberté de mouvement à l'intérieur du Canada et au droit de gagner sa vie dans toute province du Canada. Ainsi que l'a déclaré le juge Estey dans la décision de la Cour suprême du Canada dans *Law Society of Upper Canada c. Skapinker*, [1984] 1 R.C.S. 357, à la page 380; 8 C.R.R. 193, aux pages 211 et 212:

Les derniers mots de l'al. 6(3)(a), que je viens tout juste de citer, étayent la conclusion que l'al. 6(2)(b) vise la «liberté de circulation et d'établissement» et non pas à établir un droit distinct au travail. L'interprétation de l'al. 6(2)(b) en fonction des exceptions énoncées à l'al. 6(3)(a) permet également d'expliquer pourquoi les mots «dans toute province» sont utilisés: en vertu de l'al. 6(2)(b), les citoyens et les résidents permanents ont le droit de gagner leur vie dans toute province, mais ce droit est subordonné aux lois et usages «d'application générale» dans cette province qui n'établissent aucune distinction fondée principalement sur la province de résidence.

Même en présumant que la personne physique demanderesse, qui est actionnaire et administratrice de la personne morale demanderesse, est une citoyenne dont les droits prévus à l'article 6 de la Charte ont été touchés par l'interdiction imposée par la *Loi électorale du Canada*, je ne vois aucune raison de statuer en sa faveur.

À mon avis, il ressort clairement du libellé de l'article 6 que sa protection ne s'étend pas aux corporations et, par conséquent, la personne morale demanderesse n'aurait pas intérêt pour agir. Le paragraphe 6(2) porte:

6. ...

(2) Every citizen of Canada and every person who has the status of a permanent resident of Canada has the right

(a) to move to and take up residence in any province; and

(b) to pursue the gaining of a livelihood in any province.

*Prima facie*, the protection is limited to physical persons. Furthermore, the "livelihood" provision in paragraph 6(2)(b) is expressed in the French version of the Charter as the right "*de gagner leur vie dans toute province*" (my emphasis). This text adds to the interpretation of the section and, in my view, the door is closed to corporations.

The plaintiffs further plead section 7 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. Section 7 provides that

7. Everyone has the right to life, liberty and security of the person and the right not to be deprived thereof except in accordance with the principles of fundamental justice.

This plea invites an analysis of the several concepts incorporated in section 7. Such an analysis would be far from complete: the law can seldom be interpreted in a vacuum and judicial comments on its interpretation based on particular facts have been relatively few. Yet, it seems to me that sections 8 to 14 aid in the formulation of good guidelines respecting section 7. As was stated by Patrice Garant at page 263 of Tarnopolsky and Beaudoin, *The Canadian Charter of Rights and Freedoms: Commentary*, (Toronto: The Carswell Company Limited, 1982):

The right to liberty of the physical person signifies the absence of constraints or external interference of a nature such as are enumerated in ss. 8 to 14. Those sections concern detention, imprisonment, and search and seizure.

I do not see where any plaintiff, with respect to the prohibition of section 67 of the *Canada Elections Act*, could find relief under section 7 of the Charter.

In the case of *Re R. and Videoflicks Ltd.* (1984), 9 C.R.R. 193, the Ontario Court of Appeal found itself dealing with Sunday closing laws, i.e. the kind of prohibition found in section 67 of the *Canada Elections Act*. Tarnopolsky J.A. stated, at page 229:

6. ...

(2) Tout citoyen canadien et toute personne ayant le statut de résident permanent au Canada ont le droit:

a) de se déplacer dans tout le pays et d'établir leur résidence dans toute province;

b) de gagner leur vie dans toute province.

À première vue, la protection se limite aux personnes physiques. De plus, la notion de «*livelihood*» du texte anglais de l'alinéa 6(2)b) est rendue dans le texte français de la Charte par le droit «*de gagner leur vie dans toute province*» (c'est moi qui souligne). Ce texte précise l'interprétation de l'article et, à mon avis, les corporations ne sont pas visées.

Les demandereses invoquent en outre l'article 7 de la *Charte canadienne des droits et libertés*, qui prévoit que:

7. Chacun a droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne; il ne peut être porté atteinte à ce droit qu'en conformité avec les principes de justice fondamentale.

Cet argument appelle une analyse des divers concepts que renferme l'article 7. Une telle analyse serait loin d'être exhaustive: il est rarement possible d'interpréter le droit dans l'abstrait, et les interprétations judiciaires fondées sur des faits concrets ont été relativement peu nombreuses. Il me semble toutefois que les articles 8 à 14 permettent la formulation de bonnes directives concernant l'article 7. Comme l'a dit Patrice Garant, à la page 336 de l'ouvrage de Beaudoin et Tarnopolsky, *Charte canadienne des droits et libertés* (Montréal, Wilson & Lafleur-Sorej, 1982):

Le droit à la liberté de la personne signifie l'absence de contraintes ou entraves externes de la nature de celles énumérées aux articles 8 à 14.

Il s'agit de la détention, de l'emprisonnement, des fouilles, perquisitions ou saisies.

Pour ce qui est de l'interdiction imposée par l'article 67 de la *Loi électorale du Canada*, je ne vois pas en quoi l'article 7 de la Charte pourrait venir en aide à un demandeur.

Dans l'affaire *Re R. and Videoflicks Ltd.* (1984), 9 C.R.R. 193, la Cour d'appel de l'Ontario a été appelée à se pencher sur les lois relatives à la fermeture des commerces le dimanche, c'est-à-dire sur le genre d'interdiction que l'on trouve à l'article 67 de la *Loi électorale du Canada*. Le juge d'appel Tarnopolsky a déclaré, à la page 229:

As concluded earlier with respect to s. 2(b) of the Charter, I do not see differences by way of mere regulation of time and place as having such adverse impact as to constitute discrimination. Even if such adverse impact were proved, it would be more appropriate to consider the matter in the context of s. 15 of the Charter. The concept of life, liberty and security of the person would appear to relate to one's physical or mental integrity and one's control over these, rather than some right to work whenever one wishes. Moreover, the second half of s. 7 refers to "the right not to be *deprived* thereof except according to principles of fundamental justice". Being required to close at certain times is *not* a "deprivation".

I must conclude that the right to liberty in section 7 of the Charter is a restricted legal right to the physical liberty of the person as opposed to an economic right to a free exercise of commercial activity. I do not see where the plaintiffs, either corporate or personal, can avail themselves of section 7 to strike down section 67 of the *Canada Elections Act*. The status of either of them, however, is not in issue.

SECTION 15 OF THE CANADIAN CHARTER OF RIGHTS AND FREEDOMS:

The provisions of section 15 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* came into force shortly after the trial of this action. I was of three minds as to whether I should not deal with its possible impact on section 67 of the *Canada Elections Act* and thereby leave the issue to another debate at another time, or whether I should engage in loose *obiter dicta* on it, or finally, whether I should invite counsel for the parties to submit further argument and dispose of it. I decided on the third option and counsel for both the plaintiffs and the defendants have since provided me with written submissions on the possible effect of that section of the Charter on the validity of section 67 of the *Canada Elections Act*. I need to mention that these briefs were of considerable assistance to me.

Subsection 15(1) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* reads as follows:

15. (1) Every individual is equal before and under the law and has the right to the equal protection and equal benefit of the law without discrimination and, in particular, without discrimination based on race, national or ethnic origin, colour, religion, sex, age or mental or physical disability.

[TRADUCTION] Ainsi qu'il a été conclu plus haut en ce qui concerne l'al. 2b) de la Charte, je ne vois pas en quoi une simple réglementation du temps et du lieu peut avoir une incidence défavorable au point de constituer de la discrimination. Même si cette incidence défavorable était établie, il serait plus opportun d'examiner la question suivant le contexte de l'art. 15 de la Charte. Le concept de vie, de liberté et de sécurité de la personne semble se rapporter à l'intégrité physique ou mentale d'une personne et au contrôle qu'elle exerce à cet égard, plutôt qu'à quelque droit de travailler quand elle le veut. Qui plus est, la seconde moitié de l'art. 7 prévoit qu'«il ne peut être porté atteinte à ce droit qu'en conformité avec les principes de justice fondamentale». L'obligation de fermer à certains moments *ne* constitue *pas* une «atteinte».

Je dois conclure que le droit à la liberté prévu à l'article 7 de la Charte est une garantie juridique restreinte s'attachant à la liberté physique de la personne par opposition à un droit économique d'exercer librement des activités commerciales. Je ne vois pas comment les demanderesses, morale ou physique, peuvent se prévaloir de l'article 7 pour obtenir l'annulation de l'article 67 de la *Loi électorale du Canada*. Leur qualité n'est toutefois pas en litige.

L'ARTICLE 15 DE LA CHARTE CANADIENNE DES DROITS ET LIBERTÉS:

Les dispositions de l'article 15 de la *Charte canadienne des droits et libertés* sont entrées en vigueur peu de temps après l'instruction de cette action. J'ai hésité entre trois possibilités: soit m'abstenir de me prononcer sur les répercussions possibles de cette disposition sur l'article 67 de la *Loi électorale du Canada* et ainsi laisser la question être examinée à l'occasion d'un débat ultérieur; soit exprimer des opinions incidentes générales à cet égard; soit, finalement, inviter les avocats des parties à soumettre d'autres arguments et statuer sur la question. J'ai opté pour la troisième possibilité, et les avocats des demanderesses et des défendeurs m'ont, depuis, soumis des observations écrites sur l'incidence possible de cet article de la Charte sur la validité de l'article 67 de la *Loi électorale du Canada*. Je tiens à mentionner que ces mémoires m'ont considérablement aidé.

Le paragraphe 15(1) de la *Charte canadienne des droits et libertés* est ainsi conçu:

15. (1) La loi ne fait acception de personne et s'applique également à tous, et tous ont droit à la même protection et au même bénéfice de la loi, indépendamment de toute discrimination, notamment des discriminations fondées sur la race, l'origine nationale ou ethnique, la couleur, la religion, le sexe, l'âge ou les déficiences mentales ou physiques.

What first must be considered is whether the corporate plaintiff would have standing to claim protection under section 15 of the Charter. The section refers to “every individual” not “everyone” as in other sections of the Charter. It is clear from the decision in *Re Balderstone et al. and The Queen* (1982), 143 D.L.R. (3d) 671 (Man. Q.B.), that the word “everyone” as it appears in section 7 of the Charter includes a corporation. The definition of “individual” was discussed in the decision of *R. v. Colgate Palmolive, supra*, wherein it was decided that the term “individual” as it appears in section 1 of the *Canadian Bill of Rights* does not include corporations.

Upon reviewing the minutes of the meetings held by the Special Joint Committee of Parliament on the Constitution, there appears to be no reference to the reason for changing the clause from

15. (1) Everyone has the right to equality before the law and to the equal protection . . .

as the section existed in the Proposed Constitutional Resolution of October 1980, to its present form.

A background paper prepared by the Library of Parliament for the Special Joint Committee refers to seven options presented to the Committee by various interest groups. Only one of the options used the phrase “every individual”.

Counsel for the plaintiffs submitted that both the corporation and its director and shareholder are not treated equally before and under the *Canada Elections Act*. The corporation is prohibited during the hours the polls are open on polling days to sell, give, offer and provide liquor in its hotel which is the mainstay of its business. The personal plaintiff, to whom the corporation’s income eventually flows is also subject to the same discriminatory treatment.

Further, counsel alleged, the grounds of discrimination set out in subsection 15(1) of the Charter are not exhaustive. While the subsection lists specific grounds of race, national or ethnic origin, colour, religion, etc., the subsection is broad enough to cover all forms of discrimination, including of course the singularly discriminatory

Il faut examiner tout d’abord si la personne morale demanderesse a qualité pour revendiquer la protection prévue à l’article 15 de la Charte. Le texte anglais de cet article parle de «*every individual*» et non de «*everyone*» comme dans les autres articles de la Charte. Il ressort de la décision *Re Balderstone et al. and The Queen* (1982), 143 D.L.R. (3d) 671 (B.R. Man.), que le mot «*everyone*» ainsi qu’il figure à l’article 7 de la Charte, inclut les corporations. La définition du mot «*individual*» a fait l’objet d’un examen dans l’arrêt *R. v. Colgate Palmolive* susmentionné, où l’on a conclu que le mot «*individual*» [individu] employé à l’article 1 de la *Déclaration canadienne des droits* n’incluait pas les corporations.

L’examen des comptes rendus des séances du Comité mixte spécial du Parlement sur la Constitution ne révèle pas pourquoi la formulation initiale de ce paragraphe dans le Projet de résolution constitutionnelle d’octobre 1980, savoir

15. (1) Everyone has the right to equality before the law and to the equal protection . . .

a été remplacée par le libellé actuel.

Une étude générale préparée par la Bibliothèque du Parlement à l’intention du Comité mixte spécial fait état de sept options suggérées par divers groupes de pression. L’expression «*every individual*» n’est employée que dans une seule de ces options.

L’avocat des demanderesse a fait valoir que tant la corporation que son administratrice et actionnaire ne sont pas traitées également par la *Loi électorale du Canada*. En effet, durant les heures d’ouverture des bureaux de scrutin, le jour des élections, la corporation se voit interdire de vendre, de donner, d’offrir ou de fournir de la boisson dans son hôtel qui est la source principale de ses activités. La personne physique demanderesse, dans les mains de qui aboutissent en fin de compte les revenus de la corporation, fait elle aussi l’objet du même traitement discriminatoire.

En outre, l’avocat a soutenu que les motifs de discrimination énumérés au paragraphe 15(1) de la Charte ne sont pas exhaustifs. Bien que ce paragraphe énumère expressément certains motifs tels que la race, l’origine nationale ou ethnique, la couleur, la religion, etc., sa portée est assez vaste pour couvrir toutes les formes de discrimination



prohibition against the sale of liquor where no other commercial establishment or commodity is affected.

Counsel for the Crown submits that not only does the corporate plaintiff lack status but section 15 of the Charter is not retrospective in its operation and therefore can have no application to the facts of the case before me. I will concede that on the authority of *Re Jones and The Queen* (1985), 20 C.C.C. (3d) 91 (B.C.S.C.), the equality rights set out in section 15 would not assist a person who claims the protection of the section against a process which was initiated prior to April 17, 1985. In that sense, the section would not be retrospective.

In the case before me, however, the issue is not whether a person may retrospectively invoke the protection of a particular provision of the Charter. The issue is whether or not a particular legislative provision is valid or invalid. The plaintiffs are certainly not bringing up section 15 as a defence to a prosecution for breach of section 67 of the *Canada Elections Act* committed prior to April 17, 1985. The plaintiffs are, by way of an action seeking declaratory relief, simply challenging the validity of the statutory prohibition.

I will further concede that if subsequent to a trial where all the relevant facts have been agreed upon, the applicability of a new statutory provision triggers off an enquiry into new facts, then of course, any party may successfully object to a judicial determination without an adjournment or indeed a new trial being granted. If these new facts are in issue, they must of course be brought before the court in the usual way. Such, however, is not the case here.

It appears clear from the wording of section 15 that its protective umbrella only extends to physical persons and that a corporation or other "personne morale" is left out in the rain as it were. The term "individual" as it appears in section 1 of the *Canadian Bill of Rights* has been the subject of judicial determination in the *R. v. Colgate Palmolive* case which I have previously cited and Doyle J. in that case ruled that the term did not

dont, bien entendu, l'interdiction singulièrement discriminatoire de vendre de la boisson alors qu'aucun autre établissement commercial ou produit n'est touché.

<sup>a</sup> L'avocat de la Couronne fait non seulement valoir que la personne morale demanderesse n'a pas qualité pour agir, mais aussi que l'article 15 de la Charte n'a pas d'effet rétroactif et donc ne s'applique pas aux faits de la cause qui m'est soumise. Je reconnais, à la lumière de l'arrêt *Re Jones and The Queen* (1985), 20 C.C.C. (3d) 91 (C.S.C.-B.), que les droits à l'égalité énumérés à l'article 15 n'aideraient aucunement une personne revendiquant la protection de cet article contre une procédure engagée avant le 17 avril 1985. En ce sens, l'article n'a pas d'effet rétroactif.

<sup>a</sup> En l'espèce, cependant, il ne s'agit pas de savoir si une personne peut invoquer rétroactivement la protection d'une disposition particulière de la Charte. Il s'agit plutôt de décider de la validité d'une disposition législative donnée. Les demanderessees n'invoquent certes pas l'article 15 comme moyen de défense à l'encontre d'une poursuite pour une violation de l'article 67 de la *Loi électorale du Canada* commise avant le 17 avril 1985. Elles ne font que contester, au moyen d'une action en jugement déclaratoire, la validité de l'interdiction prévue par la loi.

<sup>g</sup> Je reconnais également que si, à la suite d'une instruction où il y a eu entente sur tous les faits pertinents, l'applicabilité d'une nouvelle disposition législative entraîne l'examen de faits nouveaux, il va de soi que toute partie pourrait s'opposer avec succès à ce qu'une décision judiciaire soit rendue sans qu'il y ait ajournement ou tenue d'un nouveau procès. Si ces faits nouveaux sont en litige, ils doivent bien entendu être portés à la connaissance de la cour de la manière habituelle. Toutefois, tel n'est pas le cas en l'espèce.

<sup>j</sup> Il ressort clairement du libellé de l'article 15 que seules les personnes physiques sont sous son égide et que les corporations et autres «personnes morales» sont, pour ainsi dire, laissées à elles-mêmes. Le terme «individu» utilisé à l'article 1 de la *Déclaration canadienne des droits* a fait l'objet d'une interprétation judiciaire dans l'arrêt *R. v. Colgate Palmolive* dont j'ai fait mention précédemment, et où le juge Doyle a statué que ce terme ne visait pas

include a corporation. In a more recent case, the term "individual" as found in section 15 of the Charter was the subject of inquiry. In *Smith, Kline & French Laboratories Limited v. Attorney General of Canada*, [1986] 1 F.C. 274; (1985), 7 C.P.R. (3d) 145 (T.D.), Strayer J. in his meticulous reasons for judgment does not seem to have had to spend much soul-searching in reaching the conclusion of section 15 of the Charter.

Of perhaps greater interest to me in the judgment of Mr. Justice Strayer is the issue of the status of the personal plaintiff. This issue was raised by defendants' counsel in the case before me when he stated that section 67 of the *Canada Elections Act* does not infringe any equality rights enjoyed by the personal plaintiff in her capacity as a shareholder and director of the corporate plaintiff. Section 67, counsel said, is concerned with the distribution or sale of fermented or spirituous liquor and not with any rights Marjorie Frimeth may enjoy as shareholder or director of the plaintiff, Parkdale Hotel Limited.

In the challenge before Strayer J. on the constitutionality of the compulsory drug licensing scheme under subsection 41(4) of the *Patent Act* [R.S.C. 1970, c. P-4], three individuals joined as plaintiffs with Smith, Kline & French Laboratories Limited. These three individuals were the inventors of the prescription drug concerned and it was alleged that although none of them had an interest in the patented drug anymore, they were still potential inventors and the value of their services, past and future, was still affected by the scheme. Strayer J., with respect to this status had this to say [at page 316 F.C.; 192 C.P.R.]:

For reasons also noted before, however, I believe that the individual plaintiffs, as inventors of Cimetidine, have a sufficient interest to invoke section 15 and to challenge subsection 41(4) of the *Patent Act* on the basis that, as applied to them now or in the future, and as applied to other inventors, it is in conflict with section 15 of the Charter.

The judgment goes on to say [at page 316 F.C.; 192 C.P.R.]:

les corporations. Le mot «individual» figurant à l'article 15 de la Charte a été examiné dans une affaire plus récente, *Smith, Kline & French Laboratories Limited c. Procureur général du Canada*, [1986] 1 C.F. 274; (1985), 7 C.P.R. (3d) 145 (1<sup>re</sup> inst.). Il ne semble pas que le juge Strayer, dans ses motifs de jugement soigneusement rédigés, ait eu à s'interroger longuement avant de conclure qu'une corporation ne pouvait revendiquer la protection de l'article 15 de la Charte.

Ce qui, à mes yeux, est peut-être plus intéressant encore dans le jugement du juge Strayer, c'est la question de l'intérêt pour agir de la personne physique demanderesse. En l'espèce, cette question a été soulevée par l'avocat des défendeurs lorsqu'il a dit que l'article 67 de la *Loi électorale du Canada* n'enfreint aucun droit à l'égalité dont jouit la personne physique demanderesse en sa qualité d'actionnaire et d'administratrice de la personne morale demanderesse. De dire l'avocat, l'article 67 porte sur la distribution ou la vente de boissons fermentées ou spiritueuses et non sur les droits dont Marjorie Frimeth peut jouir en tant qu'actionnaire ou administratrice de la demanderesse Parkdale Hotel Limited.

Dans le litige dont était saisi le juge Strayer relativement à la constitutionnalité du système d'attribution de licences obligatoires couvrant des médicaments instauré par le paragraphe 41(4) de la *Loi sur les brevets* [S.R.C. 1970, chap. P-4], trois individus se sont joints comme demandeurs à Smith, Kline & French Laboratories Limited. Ces trois individus étaient les inventeurs du médicament d'ordonnance en cause. On a prétendu que même si aucun d'eux ne détenait plus quelque intérêt dans le médicament breveté, ils demeureraient toujours des inventeurs en puissance et la valeur de leurs services, passés et à venir, était toujours touchée par le système. Relativement à cette qualité, le juge Strayer a déclaré [à la page 316 C.F.; 192 C.P.R.]:

Pour d'autres motifs, également mentionnés plus haut, j'estime cependant que les particuliers demandeurs possèdent, à titre d'inventeurs du Cimetidine, un intérêt suffisant pour invoquer l'article 15 et contester le paragraphe 41(4) de la *Loi sur les brevets* au motif que, de la façon dont il s'applique ou s'appliquera à leur égard, et de la façon dont il est appliqué à d'autres inventeurs, il est incompatible avec l'article 15 de la Charte.

Le juge poursuit en disant [à la page 316 C.F.; 192 C.P.R.]:

The judicial policy which militates against unlimited standing to raise constitutional issues is based in part on concerns as to potential burdens on the courts of officious litigation by persons having no real direct grievance, and in part on concerns about lack of a specific factual context where the would-be plaintiff is not actually in a position to complain of a specific denial of his rights.

I find a marked similarity between the situation facing the inventors under subsection 41(4) of the *Patent Act* with the situation facing the personal plaintiff before me under section 67 of the *Canada Elections Act*. I should have no hesitation in granting her status.

Granting the personal plaintiff status does not, however, resolve her plight. I would not see a case for discrimination or inequality under section 15 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. The statutory prohibition before me, as stated earlier, involves limited restraint on her and such limited restraint is effectively imposed on every person. The sale of liquor is prohibited, but so is the giving, offering or providing of it "in any hotel, tavern, shop or other public place".

The *ejusdem generis* rule would not, in my view, limit the concept ascribable to the expression "other public place" so as to narrow the field to places in the category of or similar to a hotel, tavern or shop. Taverns, hotels and shops are public places but so too are community halls, arenas, school basements and perhaps party candidates' riding offices.

In *R. v. Kane*, [1965] 1 All E.R. 705 (Stafford Assizes), a public place is defined as a place to which the public can and does have access and it does not matter whether they come at the invitation of the occupier or merely with his permission. It seems to me that Parliament in prohibiting the dispensation of liquor in hotels, taverns and shops, intended the prohibition to apply to other public places which are not necessarily public houses. To decide otherwise would push the *ejusdem generis* rule too far. As was stated in *Anderson v. Anderson*, [1895] 1 Q.B. 749 (C.A.) and quoted in S. G. G. Edgar, *Craies on Statute Law* (7th ed. London: Sweet & Maxwell, 1971), at page 181, the rule is

La politique des tribunaux de s'opposer à la reconnaissance d'une qualité d'agir illimitée pour soulever des questions constitutionnelles repose en partie sur la crainte de se voir inonder de litiges non pertinents par des personnes n'ayant aucun véritable grief direct à formuler et en partie, sur leurs préoccupations relativement à l'absence d'un contexte factuel précis, auquel cas le demandeur éventuel n'est pas réellement dans une position pour se plaindre d'une atteinte précise à ses droits.

Je constate une grande similitude entre la situation dans laquelle se trouvent les inventeurs en vertu du paragraphe 41(4) de la *Loi sur les brevets* et celle de la personne physique demanderesse en l'espèce en vertu de l'article 67 de la *Loi électorale du Canada*. Je n'hésite donc pas à lui reconnaître la qualité pour agir.

Cette reconnaissance ne résout cependant pas son problème. Je ne vois aucun cas de discrimination ou d'inégalité au sens de l'article 15 de la *Charte canadienne des droits et libertés*. Comme je l'ai mentionné précédemment, l'interdiction légale dont il est question en l'espèce ne lui impose qu'une contrainte limitée qui s'applique effectivement à tous. La vente de boissons alcooliques est interdite, mais le don, l'offre ou la fourniture d'alcool «dans un hôtel, une taverne, un magasin ou un autre endroit public» le sont tout autant.

À mon avis, la règle *ejusdem generis* n'a pas pour effet de restreindre le sens de l'expression «autre endroit public» aux endroits semblables aux hôtels, tavernes, magasins ou entrant dans la même catégorie. Les tavernes, les hôtels et les magasins sont des endroits publics, mais le sont également les salles de réunions communautaires, les arénas, les sous-sols d'écoles et peut-être même les quartiers-généraux des candidats dans les circonscriptions.

Dans l'arrêt *R. v. Kane*, [1965] 1 All E.R. 705 (Stafford Assizes), un endroit public a été défini comme étant un endroit auquel le public peut accéder et où il a effectivement accès et ce, peu importe qu'il y vienne à l'invitation de l'occupant ou simplement avec son autorisation. Il me semble qu'en prohibant la distribution de boissons alcooliques dans les hôtels, tavernes et magasins, le législateur entendait étendre cette interdiction aux autres endroits publics qui ne sont pas nécessairement des débits de boissons. Toute autre conclusion reviendrait à déformer la règle *ejusdem generis*. Comme il a été affirmé, dans l'arrêt *Anderson v. Anderson*, [1895] 1 Q.B. 749 (C.A.), puis cité

a mere presumption in the absence of other indications of legislative intention.

I would therefore conclude that the prohibition set out in section 67 of the *Canada Elections Act* does not discriminate between the personal plaintiff and other members of the community and that it is not in breach of section 15 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*.

CONCLUSION:

Counsel before me have both contributed to an interesting and stimulating debate. The plaintiffs, in spite of a valiant and indeed spirited attempt have not succeeded before this Court in knocking down section 67 of the *Canada Elections Act*. Notwithstanding what appears to them and to many others as an obsolete statutory provision, I have been unable to find any judicial grounds on which to interfere.

Perhaps section 67 is deadwood. I should venture to suggest, however, that it is neither the duty nor the privilege of courts to remove deadwood from Canadian statutes. The limits to judicial review are to enquire into the constitutional validity of legislative enactments pursuant to constitutional restraints set out in the Canadian Constitution. If any enactment should successfully resist any challenges under the Constitution, it is to the legislature, and not to the courts, that the community should look for relief.

The action is dismissed with costs if demanded.

dans l'ouvrage de S. G. G. Edgar, *Craies on Statute Law* (7<sup>e</sup> éd., Londres, Sweet & Maxwell, 1971), à la page 181, cette règle n'est qu'une simple présomption applicable en l'absence d'autres indices de l'intention du législateur.

J'en viens donc à la conclusion que l'interdiction prévue à l'article 67 de la *Loi électorale du Canada* n'établit pas de discrimination entre la demanderesse physique et les autres membres de la collectivité, et qu'elle n'enfreint pas l'article 15 de la *Charte canadienne des droits et libertés*.

CONCLUSION:

Les avocats ont tous deux contribué à un débat intéressant et stimulant. Malgré leurs courageux et même passionnés efforts, les demanderesses n'ont pas réussi à convaincre la Cour d'invalider l'article 67 de la *Loi électorale du Canada*. Même si, à leurs yeux et aux yeux de beaucoup d'autres, cette disposition législative semble désuète, je n'ai pu trouver aucun motif juridique pour intervenir.

L'article 67 est peut-être un anachronisme, mais je me permets de dire que ce n'est ni le devoir ni la prérogative des tribunaux de purger les lois canadiennes des anachronismes qu'elles peuvent renfermer. Le contrôle judiciaire se limite à l'examen de la constitutionnalité des textes de loi conformément aux contraintes énoncées dans la Constitution du Canada. Si un texte de loi a résisté avec succès à une contestation fondée sur la Constitution, c'est alors auprès du législateur, et non des tribunaux, que la collectivité devra chercher à obtenir redressement.

L'action est rejetée avec dépens, si demande en est faite.