

T-2354-85

T-2354-85

Jean-Louis Lévesque (Plaintiff)

v.

Attorney General of Canada, Solicitor General of Canada and Warden of Leclerc Institution (Defendants)

and

Chief Electoral Officer of Quebec

and

Commission des droits de la personne of Quebec

and

Société québécoise de droit international

and

International Federation of Human Rights (Mis-en-cause)*INDEXED AS: LÉVESQUE v. CANADA (ATTORNEY GENERAL)*

Trial Division, Rouleau J.—Montreal, November 26; Ottawa, November 26, 1985.

Constitutional law — Charter of Rights — Democratic rights — Right to vote — Right of inmate in federal penitentiary to vote in provincial general election — Limitation on inmate's constitutionally guaranteed right to vote not reasonable limit demonstrably justified in free and democratic society — Administrative and security reasons for limitation not valid — Mandamus available against Crown or servant of Crown pursuant to Charter ss. 24, 32 and 52 — Canadian Charter of Rights and Freedoms, being Part I of the Constitution Act, 1982, Schedule B, Canada Act 1982, 1982, c. 11 (U.K.), ss. 1, 3, 24, 32, 52 — Election Act, S.Q. 1979, c. 56 — International Covenant on Civil and Political Rights, CTS 1976/47.

Elections — Right of inmate in federal penitentiary located in Quebec to vote in Quebec general election — Failure of previous attempts, through administrative agreement, court action and submission to United Nations Human Rights Committee, to permit inmates in federal penitentiaries to exercise right to vote — Withholding of inmate's right to vote not reasonable limit demonstrably justified in free and democratic society — Canadian Charter of Rights and Freedoms, being Part I of the Constitution Act, 1982, Schedule B, Canada Act 1982, 1982, c. 11 (U.K.), ss. 1, 3, 24, 32, 52 — Election Act, S.Q. 1979, c. 56 — International Covenant on Civil and Political Rights, CTS 1976/47.

Jean-Louis Lévesque (demandeur)

c.

^a **Procureur général du Canada, Solliciteur général du Canada et Directeur de l'Institut Leclerc (défendeurs)**

et

^b **Président directeur général des élections du Québec**

et

^c **Commission des droits de la personne du Québec**

et

Société québécoise de droit international^d et**Fédération internationale des droits de l'homme (mis-en-cause)***RÉPERTORIÉ: LÉVESQUE c. CANADA (PROCUREUR GÉNÉRAL)*^e Division de première instance, juge Rouleau—Montréal, 26 novembre; Ottawa, 26 novembre 1985.

^f *Droit constitutionnel — Charte des droits — Droits démocratiques — Droit de vote — Droit du détenu incarcéré dans un pénitencier fédéral de voter à des élections générales provinciales — La restriction apportée au droit de vote garanti au détenu par la constitution ne constitue pas une limite raisonnable qui peut se justifier dans le cadre d'une société libre et démocratique — Des raisons administratives ou de sécurité ne justifient pas la restriction — Suivant les art. 24, 32 et 52 de la Charte, la Couronne ou un préposé de la Couronne peuvent faire l'objet d'un mandamus — Charte canadienne des droits et libertés, qui constitue la Partie I de la Loi constitutionnelle de 1982, annexe B, Loi de 1982 sur le Canada, 1982, chap. 11 (R.-U.), art. 1, 3, 24, 32, 52 — Loi électorale, L.Q. 1979, chap. 56 — Pacte international relatif aux droits civils et politiques, CTS 1976/47.*

^g *Élections — Droit d'un détenu incarcéré dans un pénitencier situé au Québec de voter à des élections générales au Québec — Toutes les tentatives antérieures (accord administratif, action en justice, présentation de l'affaire au Comité des droits de l'homme des Nations-Unies) pour permettre aux détenus des pénitenciers fédéraux d'exercer leur droit de vote ont échoué — Le retrait du droit de vote à un détenu ne constitue pas une limite raisonnable dont la justification peut se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique — Charte canadienne des droits et libertés, qui constitue la Partie I de la Loi constitutionnelle de 1982, annexe B, Loi de 1982 sur le Canada, 1982, chap. 11 (R.-U.), art. 1, 3, 24, 32, 52 — Loi électorale, L.Q. 1979, chap. 56 — Pacte international relatif aux droits civils et politiques, CTS 1976/47.*

Judicial review — Prerogative writs — Mandamus — Requiring authorities to take necessary steps to permit voting at provincial election by penitentiary inmate — Common law rule no mandamus against Crown or public servants — Overturned by Canadian Charter of Rights and Freedoms, being Part I of the Constitution Act, 1982, Schedule B, Canada Act 1982, 1982, c. 11 (U.K.), ss. 32 and 52.

Penitentiaries — Inmate of federal penitentiary in Quebec — Seeking declaration of right to vote at provincial elections and mandamus requiring authorities to facilitate exercise of right — Denial of right to vote not justified on administrative or security grounds — Solicitors General having failed to act on initiatives of Chief Electoral Officer of Quebec — Mandamus must issue.

Practice — Parties — Intervention — Constitutional matter — Applicable criteria — Intervention refused in view of urgency of rendering judgment and fact arguments of mis-en-cause amply advanced by plaintiff.

The plaintiff, an inmate in a federal penitentiary located in the province of Quebec, wanted to vote at the 1985 Quebec general election. To that end, he sought a declaration that he was entitled to vote at that and at any other subsequent provincial election. Also sought was a writ of *mandamus* requiring the defendants to take the necessary and proper action to give effect to that right.

Held, a declaration should be granted recognizing the plaintiff's right to vote and a *mandamus* should issue against the defendants to give it effect.

A preliminary motion to allow the intervention of one of the mis-en-cause is dismissed. Although this is a constitutional matter where intervention is normally more readily permitted, it was urgent that judgment be rendered as soon as possible and the arguments of the mis-en-cause are amply advanced by the plaintiff.

It is clear that the plaintiff's right to vote, guaranteed by section 3 of the Charter, was infringed. It was established in *Gould v. Attorney General of Canada* that administrative or security reasons do not justify denying inmates the right to vote. Nor does imprisonment necessarily entail the loss of that right. In short, imprisonment in a federal penitentiary does not constitute a reasonable limit, on the right to vote, which could be demonstrably justified in a free and democratic society.

With respect to *mandamus*, section 3 of the Charter implicitly recognizes, as regards the exercise of the right to vote, a specific public duty on the part of the federal government, and section 24 enables the Court to issue a writ of *mandamus*. And while it is a common law rule that *mandamus* will not issue against the Crown or against public servants acting exclusively

Contrôle judiciaire — Brefs de prérogative — Mandamus — Les autorités doivent prendre les mesures nécessaires pour permettre au détenu incarcéré dans le pénitencier de voter aux élections provinciales — Suivant la règle de common law applicable, ni la Couronne ni les fonctionnaires ne peuvent faire l'objet d'un mandamus — Cette règle est maintenant renversée par 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.), art. 32 et 52.

Pénitenciers — Détenu incarcéré dans un pénitencier fédéral situé au Québec — Il cherche à obtenir une déclaration portant qu'il a le droit de voter aux élections générales provinciales et un mandamus enjoignant aux autorités concernées de lui faciliter l'exercice de ce droit — Des raisons administratives ou de sécurité ne constituent pas une justification pour empêcher le détenu de voter — Les solliciteurs généraux n'ont pas donné suite aux initiatives du Directeur général des élections du Québec — Mandamus accordé.

Pratique — Parties — Intervention — Matière constitutionnelle — Critères applicables — Intervention refusée en raison de l'urgence de rendre une décision et du fait que les arguments de la mise-en-cause sont amplement repris par le demandeur.

Le demandeur, qui est incarcéré dans un pénitencier fédéral situé au Québec, voulait voter lors des élections générales québécoises de 1985. À cette fin, il a demandé une déclaration portant qu'il avait le droit de voter à ces élections générales et à toute autre élection provinciale subséquente. Il a aussi cherché à obtenir un bref de *mandamus* enjoignant aux défendeurs de prendre les mesures nécessaires et appropriées afin de respecter ce droit.

Jugement: le demandeur a droit à un jugement déclaratoire reconnaissant son droit de voter et à un *mandamus* enjoignant aux défendeurs de prendre les mesures nécessaires pour en permettre l'exercice.

La Cour rejette la requête préliminaire lui demandant de permettre l'intervention de l'une des mises-en-cause car, même si en matière constitutionnelle, comme c'est le cas en l'espèce, la permission d'intervenir est normalement accordée plus facilement, il était urgent qu'une décision soit rendue dans les plus brefs délais; de plus, les arguments de la mise-en-cause sont amplement repris par le demandeur.

Il est évident que le droit de vote garanti au demandeur par l'article 3 de la Charte a été violé. Il a été statué dans *Gould c. Procureur général du Canada* que des motifs administratifs ou de sécurité ne peuvent servir de justification pour empêcher les détenus d'exercer leur droit de vote. L'incarcération n'entraîne pas nécessairement la perte de ce droit. Bref, l'incarcération dans un pénitencier fédéral ne constitue pas à l'égard du droit de vote une limite raisonnable qui peut se justifier dans le cadre d'une société libre et démocratique.

Pour ce qui est du *mandamus*, l'article 3 de la Charte reconnaît implicitement, quant à l'exercice du droit de vote, que l'administration fédérale a un devoir public précis; de plus, l'article 24 habilite la Cour à émettre un bref de *mandamus*. Et même si suivant la *common law* ni la Couronne ni un préposé de la Couronne agissant exclusivement à ce titre ne peuvent

in that capacity, adoption of Charter sections 32 and 52 had overturned the law on that point.

faire l'objet d'un *mandamus*, l'adoption des articles 32 et 52 de la Charte a bouleversé le droit existant sur cette question.

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

Gould v. Attorney General of Canada, [1984] 1 F.C. 1119 (T.D.); *Minister of Finance of British Columbia v. The King*, [1935] S.C.R. 278; *Federal Republic of Germany v. Rauca* (1982), 38 O.R. (2d) 705 (H.C.).

CONSIDERED:

Attorney General of Canada v. Gould, [1984] 1 F.C. 1133 (C.A.).

COUNSEL:

Renée Millette, Daniel Turp, Irwin Cotler for plaintiff.
Annie Côté, Stephen Barry for defendants.

Lucie Nadeau for Commission des droits de la personne of Quebec.

SOLICITORS:

Renée Millette, Montreal, for plaintiff.
Deputy Attorney General of Canada for defendants.

The following is the English version of the reasons for judgment rendered by

ROULEAU J.: Before considering the substance of the matter, I would like to dispose of a preliminary motion by the plaintiff to allow the intervention of one of the mis-en-cause, namely the Commission des droits de la personne of Quebec.

A number of criteria established in earlier cases must be taken into account in considering such a motion. The four applicable are:

- (1) Is the mis-en-cause directly affected by the outcome of the trial?
- (2) Is the position of the mis-en-cause adequately defended by one or other of the parties to the case?
- (3) Are the interests of justice better served by the intervention of the mis-en-cause?
- (4) Can the Court hear and decide the cause on its merits without the intervention of the mis-en-cause?

JURISPRUDENCE

DÉCISIONS APPLIQUÉES:

Gould c. Procureur général du Canada, [1984] 1 C.F. 1119 (1^{re} inst.); *Minister of Finance of British Columbia v. The King*, [1935] R.C.S. 278; *Federal Republic of Germany v. Rauca* (1982), 38 O.R. (2d) 705 (H.C.).

DÉCISION EXAMINÉE:

Procureur général du Canada c. Gould, [1984] 1 C.F. 1133 (C.A.).

AVOCATS:

Renée Millette, Daniel Turp, Irwin Cotler pour le demandeur.
Annie Côté, Stephen Barry pour les défendeurs.

Lucie Nadeau pour la Commission des droits de la personne du Québec.

PROCUREURS:

Renée Millette, Montréal, pour le demandeur.
Le sous-procureur général du Canada pour les défendeurs.

Voici les motifs du jugement rendus en français

LE JUGE ROULEAU: Avant d'entrer dans le vif du sujet, j'aimerais disposer d'une requête préliminaire du demandeur pour permettre l'intervention de l'une des mises-en-cause, soit la Commission des droits de la personne du Québec.

La jurisprudence a dégagé un certain nombre de critères dont il faut tenir compte dans l'appréciation d'une telle requête. J'en retiens quatre:

- 1) La mise-en-cause est-elle directement touchée par l'issue du procès?
- 2) La position de la mise-en-cause est-elle adéquatement défendue par l'une ou l'autre des parties au litige?
- 3) L'intérêt de la justice sera-t-il mieux servi par l'intervention de la mise-en-cause?
- 4) La Cour peut-elle, sans l'intervention de la mise-en-cause, instruire et juger au mérite l'affaire?

Of course, there is no watertight division between these various criteria: the appropriateness of such an intervention will be determined by the answers to these questions as a whole. Overall, the answers to these questions do not appear to favour intervention by the mis-en-cause in the case at bar, and this is why I have dismissed the motion to intervene. I do realize that an intervention in a constitutional matter cannot be compared with, for example, an intervention in a tax matter or on a patent. In the case of the former, the conditions imposed by earlier authority might more readily be circumvented, except that the urgency of rendering judgment as soon as possible in the case at bar and the fact that the arguments of the mis-en-cause are amply reiterated by the plaintiff in his statement of claim oblige me to dismiss the motion.

The plaintiff is seeking the following:

[TRANSLATION] (A) a declaration that he is entitled to vote in the provincial general election to be held on December 2, 1985, and in any other subsequent provincial election;

(B) a declaration that the defendants have a duty and an obligation, in their respective capacities, to comply with the Quebec Election Act, and cause it to be complied with, and in particular, the provisions contained in sections 203 and 217 inclusive, regarding the RIGHT OF INMATES TO VOTE and THE EXERCISE OF THAT RIGHT, and therefore to take the necessary and proper action to give effect to the right of inmates to vote and the exercise of that right;

(C) so as to give effect to conclusions A and B, ISSUE A WRIT OF MANDAMUS with the following orders:

(1) Order the Warden of the Leclerc Institution:

(a) to draw up a list of the inmates in that establishment who are electors, as provided in section 204 of the Quebec Election Act;

(b) to ask every inmate if he wishes to be registered on the list of electors and verify with him the accuracy of the particulars concerning him, as provided by section 204 of the Quebec Election Act;

(c) to send the list of electors to the Chief Electoral Officer of Quebec not later than the sixteenth day preceding polling day, as provided by section 204 of the Quebec Election Act;

(d) to make an agreement with the Chief Electoral Officer of Quebec at the earliest possible opportunity on a valid procedure to establish a specific and secure mechanism for a vote by the inmates, along the lines of the memorandum prepared by the Chief Electoral Officer of Quebec, which the latter has been trying to submit to the defendants for six years, filed as Exhibit G of the affidavit of JEAN-LOUIS LEVESQUE, as provided by section 217 of the Quebec Election Act;

(2) Ordering the Solicitor General of Canada at the earliest possible opportunity to give the proper directions to the

Bien sûr, il n'y a pas de cloison étanche entre ces différents critères; c'est l'ensemble des réponses à ces questions qui déterminera l'opportunité d'une telle intervention. Dans l'ensemble, les réponses à ces questions ne paraissent pas ici favoriser l'intervention de la mise-en-cause, ce pourquoi j'ai rejeté la requête en intervention. Je ne suis pas sans savoir cependant qu'on ne peut pas comparer une intervention en matière constitutionnelle avec, par exemple, une intervention en matière d'impôt, ou de brevet d'invention. Dans le contexte de la première, on pourrait peut-être plus facilement contourner les conditions imposées par la jurisprudence. Sauf que l'urgence de rendre ici une décision dans les plus brefs délais et le fait que les arguments de la mise-en-cause sont amplement repris par le demandeur dans sa déclaration me forcent à rejeter la requête.

Le demandeur demande ce qui suit:

A) une déclaration à l'effet qu'il a droit de voter aux élections générales provinciales devant avoir lieu le 2 décembre 1985 et à toute autre élection provinciale subséquente;

B) une déclaration à l'effet que les défendeurs ont le devoir et l'obligation, en leur capacité respective, de respecter et de faire respecter la Loi électorale du Québec et plus particulièrement les dispositions prévues aux articles 203 et 217 inclusivement, concernant le DROIT ET L'EXERCICE DU DROIT DE VOTE DES DÉTENUÉS, et, conséquemment, de prendre les mesures nécessaires et appropriées afin d'honorer le droit et l'exercice du droit de vote des détenus;

C) afin de rendre exécutoires les conclusions A et B, ÉMETTRE UN BREF DE MANDAMUS avec les ordres suivants:

1) Ordonner au directeur de l'Institut Leclerc:

a) de dresser la liste des détenus de cet établissement qui sont électeurs, tel que le prévoit l'article 204 de la Loi électorale du Québec;

b) de demander à chaque détenu s'il désire être inscrit sur la liste électorale et vérifier auprès de lui l'exactitude des renseignements qui le concernent, tel que prévu par l'article 204 de la Loi électorale du Québec;

c) de transmettre cette liste électorale au directeur général des élections du Québec au plus tard le seizième jour précédant celui du scrutin, tel que prévu par l'article 204 de la Loi électorale du Québec;

d) de s'entendre, dans les plus brefs délais, avec le directeur général des élections du Québec sur une procédure et un processus utiles, afin d'établir une mécanique précise et sécuritaire concernant le vote des détenus, de la nature du protocole élaboré par le directeur général des élections du Québec et que ce dernier tente depuis 6 ans de soumettre aux défendeurs, produit comme étant la pièce G de l'affidavit de JEAN-LOUIS LEVESQUE, tel que le prévoit l'article 217 de la Loi électorale du Québec;

2) Ordonnant au Solliciteur général du Canada de donner, dans les plus brefs délais, les directives appropriées aux

wardens of the institutions concerned and all other persons employed and working for the Correctional Service of Canada to allow the mis-en-cause, the Chief Electoral Officer of Quebec, and/or his authorized representatives, to do what is required by the Quebec Election Act to enable inmates in federal penitentiaries to vote, along the lines of those indicated in the memorandum of agreement prepared by the Chief Electoral Officer of Quebec, filed in support hereof as Exhibit G of the affidavit of JEAN-LOUIS LEVESQUE, as provided by section 217 of the Quebec Election Act;

(3) any other order that shall be necessary to give effect to any eventual favourable judgment on conclusions A and B;

(D) any other remedy which this honourable Court shall consider appropriate.

FACTS:

The plaintiff is at present an inmate in a federal penitentiary located in the province of Quebec and would like to vote in the forthcoming Quebec general election, to be held on December 2, 1985. I must digress here to indicate the background to the action at bar for a declaratory judgment.

First, it should be said that in spring 1980 the Chief Electoral Officer of Quebec contacted the then Solicitor General several times, as well as his various successors (cf. the affidavit of Paul-René Lavoie filed with this action) with a view to arriving at an administrative agreement allowing inmates in federal institutions to vote in the 1981 provincial general election. The three Solicitors General who succeeded each other in this position during that period refused to act on the initiatives of the Chief Electoral Officer of Quebec, or simply ignored them. Moreover, I note that five years have elapsed since the request by the Chief Electoral Officer of Quebec, and that nothing has been done to date.

In March 1981, some time before the vote was held, the plaintiff at bar and two other inmates tried to obtain an interlocutory injunction directing the Solicitor General not to impede them in exercising their right to vote, and to give the penitentiary authorities orders to this effect. This application was dismissed by Marceau J. of the Federal Court of Canada because, *inter alia*, the plaintiffs had not used the correct procedure. On December 10, 1981 the then plaintiffs made a submission to the United Nations Human Rights

directeurs des établissements concernés ainsi qu'à toutes autres personnes employées, et travaillant au Service canadien des pénitenciers, afin de permettre au Mis-en-cause, le Directeur général des élections du Québec et/ou à ses représentants autorisés, de faire ce qui est requis par la Loi électorale du Québec pour que les personnes détenues dans les institutions pénitentiaires fédérales puissent voter, de la nature de celles prévues dans le protocole d'entente préparé par le Directeur général des élections du Québec, produit au soutien des présentes procédures comme étant la pièce G de l'affidavit de JEAN-LOUIS LEVESQUE, tel que le prévoit l'article 217 de la Loi électorale du Québec;

3) tout autre ordre qui s'avérera nécessaire à l'exécution d'un éventuel jugement favorable sur les conclusions A et B;

D) tout autre remède que cette honorable Cour jugera juste.

FAITS:

Le demandeur qui est présentement incarcéré dans un pénitencier fédéral situé sur le territoire de la province de Québec voudrait voter lors des prochaines élections générales québécoises qui auront lieu le 2 décembre 1985. J'ouvre ici une parenthèse pour rappeler l'historique derrière la présente action en jugement déclaratoire.

Il faut dire d'abord que dès le printemps 1980, le Directeur général des élections du Québec avait contacté à maintes reprises le solliciteur général de l'époque ainsi que ses différents successeurs (cf. l'affidavit de Paul-René Lavoie déposé avec la présente action) dans le but d'en arriver à un accord administratif qui permettrait aux détenus des institutions fédérales de voter lors des élections générales provinciales de 1981. Les trois solliciteurs qui se sont succédés à ce poste durant cette période ont refusé de donner suite aux initiatives du Directeur général des élections du Québec ou les ont carrément ignorées. D'ailleurs, je remarque que cinq années se sont écoulées depuis la demande du Directeur général des élections du Québec et qu'à ce jour rien n'a été fait.

En mars 1981 soit quelque temps avant la tenue du scrutin, le présent demandeur et deux autres détenus avaient tenté d'obtenir une injonction interlocutoire ordonnant au solliciteur général de ne pas les empêcher d'exercer leur droit de vote et de donner aux autorités pénitentiaires des ordres en ce sens. Cette requête a été rejetée par le juge Marceau de la Cour fédérale du Canada parce qu'entre autres les demandeurs n'avaient pas exercé le bon recours. Le 10 décembre 1981, les demandeurs d'alors adressaient une communica-

Committee and filed a complaint pursuant to the *International Covenant on Civil and Political Rights*, CTS 1976/47. The United Nations Human Rights Committee reversed its initial decision on the admissibility of the submission and found that the submission was inadmissible as the plaintiffs had not exhausted their available domestic remedies, and could apply to the Federal Court in an effort to obtain a declaratory judgment. This decision of the Committee was communicated to them in April 1985. On November 13, 1985 the plaintiff at bar filed this action for a declaratory judgment. That is a summary of the course of events.

I note that the amended statement of claim at bar repeats the same allegations as the one submitted to Marceau J. in 1981, except for the relief sought and the inclusion of an allegation referring to section 3 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*,¹ which guarantees every citizen of Canada the right to vote in any federal or provincial legislative election. I will therefore discuss whether section 3 of the said Charter has been infringed by the defendants, and if necessary, the legal effect of Canada's international obligations on domestic law, and the Charter in particular.

THE LAW:

Section 3 of the Charter provides:

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

It is up to the plaintiff to show that this right has been infringed. He submitted that his imprisonment in a federal institution does in fact impede the exercise of the right conferred on him by the Charter and the Quebec *Election Act* (S.Q. 1979, c. 56). He adds that he has all the necessary qualifications to vote under Quebec law. In short, he considers that the refusal of the defendant contradicts the spirit and the letter of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. At first sight, it is clear that his application is valid and must be

¹ being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act, 1982*, 1982, c. 11 (U.K.).

tion au Comité des droits de l'homme des Nations-Unies et y ont porté plainte en vertu du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, CTS 1976/47. Le Comité des droits de l'homme des Nations-Unies a renversé sa première décision sur la recevabilité de la communication et décidait que la communication était irrecevable pour le motif que les demandeurs n'avaient pas épuisé les recours internes disponibles et que les demandeurs pouvaient s'adresser à la Cour fédérale pour tenter d'obtenir un jugement déclaratoire. Cette décision du Comité leur a été communiquée au mois d'avril 1985. C'est le 13 novembre 1985 que le présent demandeur a institué la présente action en jugement déclaratoire. Voilà pour le rappel du film des événements.

Je remarque que la présente déclaration amendée reprend les mêmes allégués que celle qui a été présentée au juge Marceau en 1981, sauf pour les redressements demandés et l'inclusion d'un allégué relatif à l'article 3 de la *Charte canadienne des droits et libertés*¹ qui garantit à tout citoyen du Canada le droit de vote à toute élection législative fédérale et provinciale. Je traiterai donc de la question de savoir si l'article 3 de ladite Charte a été violé par les défendeurs et, si nécessaire, de la portée juridique des obligations internationales du Canada sur le droit interne et particulièrement sur la Charte.

LE DROIT:

L'article 3 de la Charte dispose que:

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

Il incombe au demandeur de prouver la violation de ce droit. Ce dernier soutient que son incarcération dans une institution fédérale l'empêche précisément d'exercer le droit qui lui est reconnu par la Charte et la *Loi électorale* du Québec (L.Q. 1979, chap. 56). Il ajoute qu'il a par ailleurs toutes les qualités requises pour voter selon la loi québécoise. Bref, il est d'avis que le refus opposé par le défendeur est en contradiction avec l'esprit et la lettre de la *Charte canadienne des droits et libertés*. De prime abord, il est manifeste que sa demande est

¹ qui constitue la Partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, chap. 11 (R.-U.).

allowed. It remains to be seen whether a limitation can be imposed on the exercise of this right.

Such a limitation would result from section 1 of the Charter, which provides:

1. The *Canadian Charter of Rights and Freedoms* guarantees the rights and freedoms set out in it subject only to such reasonable limits prescribed by law as can be demonstrably justified in a free and democratic society.

Unlike the U.S. Constitution, the rights and freedoms guaranteed by the Charter are not absolute. This means that they may be limited in certain well-defined circumstances. That is the effect of section 1 of the Charter. There is no doubt that it is for anyone seeking to establish a rule of law² limiting the rights and freedoms guaranteed by the Charter to prove not only that they are reasonable but also justified in a free and democratic society.

In this regard, the Crown must show that by his "rule of law" the legislator is pursuing a legitimate purpose or action in the common interest by withholding the right to vote from inmates.

The argument that inmates cannot be given the right to vote for administrative or security reasons cannot in my opinion prevent the exercise of a constitutionally recognized right in the case at bar. I concur in this regard in the opinion of Reed J., who in *Gould v. Attorney General of Canada*,³ [1984] 1 F.C. 1119 (T.D.), at page 1125, stated:

It is hard to accept that security reasons could constitute justification for denying inmates the right to vote. The fact that other jurisdictions, for example, Quebec, are able to provide

² For the meaning of the term "rule of law", I refer the parties to the judgment in *Federal Republic of Germany v. Rauca* (1982), 38 O.R. (2d) 705 (H.C.), where Evans C.J. said at page 716:

The phrase "prescribed by law" requires the limitation to be laid down by some rule of law in a positive fashion and not by mere implication. The rule of law containing the limitation will normally be statutory although it is possible that it may be found in delegated legislation or in the form of a common law rule.

³ Reversed by the Federal Court of Appeal, but on other grounds: see [1984] 1 F.C. 1133.

bien fondée et doit être accordée. Il reste à voir si une restriction peut être imposée à l'exercice de ce droit.

Cette restriction découlerait de l'article 1 de la Charte qui prévoit que:

1. La *Charte canadienne des droits et libertés* garantit les droits et libertés qui y sont énoncés. Ils ne peuvent être restreints que par une règle de droit, dans des limites qui soient raisonnables et dont la justification puisse se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique.

Contrairement à la Constitution américaine, les droits et libertés garantis par la Charte ne sont pas absolus. C'est-à-dire qu'ils peuvent être restreints dans un contexte bien précis. C'est l'effet de l'article 1 de la Charte. Il ne fait aucun doute qu'il incombe à celui ou celle qui désire faire valoir une règle de droit² qui limite les droits et libertés garantis par la Charte de prouver non seulement son caractère raisonnable, mais aussi sa justification dans le cadre d'une société libre et démocratique.

La Couronne doit à cet égard prouver que le législateur par sa «règle de droit» poursuit un but légitime ou agit dans l'intérêt du bien commun en retirant le droit de vote aux détenus.

L'argument suivant lequel on ne peut accorder le droit de vote aux détenus pour des raisons administratives ou de sécurité ne peut en l'espèce empêcher selon moi l'exercice d'un droit constitutionnellement reconnu. J'endosse à ce propos l'opinion de madame la juge Reed qui, dans *Gould c. Procureur général du Canada*,³ [1984] 1 C.F. 1119 (1^{re} inst.), à la page 1125, a déclaré:

On peut difficilement accepter que des motifs de sécurité puissent servir de justification pour empêcher les détenus d'exercer leur droit de vote. Le fait que d'autres gouverne-

² Pour la signification du terme «règle de droit», je renvoie les parties à la décision *Federal Republic of Germany v. Rauca* (1982), 38 O.R. (2d) 705 (H.C.) où le juge en chef Evans dit à la page 716:

[TRADUCTION] L'expression «règle de droit» (*prescribed by law*) exige que la limite soit énoncée dans une règle de droit sous forme positive et non par simple implication. Normalement, la règle de droit comportant une telle limite figurera dans un texte législatif bien qu'il soit possible qu'elle figure dans un règlement ou qu'elle revête la forme d'une règle de *common law*.

³ Par ailleurs infirmée par la Cour d'appel fédérale, mais pour d'autres motifs; cf. [1984] 1 C.F. 1133.

such mechanisms demonstrates that it is not unworkable, either from an administrative or security point of view.

If the security argument cannot be supported, is it possible to argue that imprisonment necessarily entails as a consequence the loss of certain rights, including that of voting? Once again, I can do no better than to concur in the opinion of Reed J., who again in *Gould (supra)* disposed of this argument as follows (at page 1126):

... I do not think that because some of the prisoner's rights must necessarily be curtailed (e.g. the freedom of association, of expression, the right to be a candidate for election) this justifies curtailing the whole spectrum. (My emphasis.)

I would add that the right to vote is the cornerstone of any self-respecting democracy. Clearly then it is a right which, in my view, it is difficult to limit unless within the well-defined circumstances indicated in section 1 of the Charter.

The defendants did not succeed in showing that the imprisonment of the plaintiff in a federal prison constituted a reasonable limit on the right to vote, conferred by section 3 of the Charter, which could be demonstrably justified in a free and democratic society. The defendants confined their argument to maintaining that the international treaties and conventions are not applicable in Canadian domestic law and the Quebec election legislation is not applicable within the federal government. Unfortunately for the defendants, the source of the right to vote here is not international treaties or the Quebec election legislation but the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*.

In view of this finding, I need go no further to dispose of the case, and do not need to deal with the other points raised in argument. This is a pity for counsel for the plaintiff, who eloquently argued the case for Canada's international obligations in relation to Canadian domestic law. All I can say to counsel is that the matter is only postponed for the time being.

I would accordingly grant the plaintiff at bar a declaratory judgment in the following terms:

The plaintiff shall be entitled to a declaration that he has a right to vote in the provincial

ments, celui du Québec par exemple, soient à même d'assurer l'exercice de ce droit démontre que ce n'est pas impraticable, que ce soit du point de vue de l'administration ou de la sécurité.

Si l'argument de sécurité ne peut être retenu, peut-on cependant soutenir avec succès que l'incarcération entraîne nécessairement par voie de conséquence la perte de certains droits dont celui de voter. Encore une fois, je ne peux faire mieux que de partager l'avis de madame la juge Reed qui, toujours dans *Gould (supra)*, a disposé de cet argument de la façon suivante (à la page 1126):

... je ne crois pas que le fait que certains des droits d'un détenu doivent nécessairement être restreints (par exemple, la liberté d'association, d'expression, le droit d'être candidat à une élection) justifie qu'on lui interdise tous les droits. (C'est moi qui souligne.)

J'ajouterais que le droit de vote est la pierre angulaire de toute démocratie qui se respecte. Alors de toute évidence, c'est un droit qui à mon avis peut difficilement être limité ou restreint si ce n'est dans le contexte bien précis de l'article 1 de la Charte.

Les défendeurs n'ont pas réussi à prouver que l'incarcération du demandeur dans une prison fédérale constitue à l'égard du droit de vote, conféré par l'article 3 de la Charte, une limite raisonnable qui puisse se justifier dans le contexte d'une société libre et démocratique. Les défendeurs se sont bornés à plaider l'inapplicabilité des traités et conventions internationaux en droit interne canadien et l'inopposabilité de la loi électorale du Québec à l'administration fédérale. Malheureusement pour les défendeurs, ce ne sont pas les traités internationaux ni la loi électorale du Québec qui sont la source du droit de vote ici, mais la *Charte canadienne des droits et libertés*.

Vu cette conclusion, je n'ai plus à traiter des autres questions soulevées lors des débats pour mettre fin au litige. C'est dommage pour le procureur du demandeur qui a éloquentement plaidé le volet des obligations internationales du Canada en relation avec le droit interne canadien. Je ne peux que lui dire que ce n'est que partie remise.

Je serais donc d'avis d'accorder en l'espèce au demandeur un jugement déclaratoire dans les termes suivants:

Le demandeur a droit à une déclaration portant qu'il a le droit de voter aux élections générales

general election to be held on December 2, 1985 and in any other subsequent provincial election so long as he shall be an inmate.

I realize that this declaratory judgment may remain inoperative if it is not accompanied with certain provisions to give it practical effect.

This raises the question of whether a writ of *mandamus* can be issued against the defendants as requested, directing them to adopt administrative machinery enabling the plaintiff to vote in the provincial election. If I am not able to issue a *mandamus*, can I then grant "such remedy as [this] court considers appropriate and just in the circumstances", as provided by section 24 of the Charter:

24. (1) Anyone whose rights or freedoms, as guaranteed by this Charter, have been infringed or denied may apply to a court of competent jurisdiction to obtain such remedy as the court considers appropriate and just in the circumstances.

It is well known that a writ of *mandamus* can only issue to ensure the performance of a public duty in which the plaintiff has a sufficient legal interest. Can it be argued, as the defendants did, that section 3 of the Charter does not, in the present context of a provincial election, impose any obligation to act or any specific public duty on the federal government? I consider that such a duty is implicitly recognized in an enactment such as section 3 of the Charter, which is declaratory of a right. It would be illusory to guarantee the existence of a right if its exercise could not also be guaranteed. It is all very well to have the right to vote, but it must be possible to exercise that right or the Charter will remain a dead letter. It now remains to specify how this right to vote shall be exercised.

As Thurlow C.J., dissenting, observed in *Attorney General of Canada v. Gould*, [1984] 1 F.C. 1133 (C.A.), at page 1138:

When it is necessary, the Court, as it seems to me, must be prepared to be innovative in devising procedures and means, not heretofore employed, to enforce rights guaranteed by the Charter.

Although these observations open the door to a whole range of remedies "not heretofore employed", I consider that in any case section 24

provinciales devant avoir lieu le 2 décembre 1985 et à toute autre élection provinciale subséquente et ce, tant qu'il sera détenu.

Je suis conscient que ce jugement déclaratoire pourrait rester sans effet s'il n'est pas assorti de certaines modalités pour le rendre exécutoire.

À cet effet se pose la question de savoir si un bref de *mandamus* peut, tel que demandé, être émis contre les défendeurs les enjoignant de mettre en œuvre un mécanisme administratif qui permettrait au demandeur de voter lors des élections provinciales. Si je ne peux pas émettre de *mandamus*, puis-je alors accorder tout autre «réparation que [ce] tribunal estime convenable et juste eu égard aux circonstances» tel que le prévoit l'article 24 de la Charte:

24. (1) Toute personne, victime de violation ou de négation des droits ou libertés qui lui sont garantis par la présente charte, peut s'adresser à un tribunal compétent pour obtenir la réparation que le tribunal estime convenable et juste eu égard aux circonstances.

C'est bien connu, le bref de *mandamus* ne peut être émis que pour assurer l'exécution d'un devoir public dans l'exercice duquel le demandeur a un intérêt légal suffisant. Or, peut-on prétendre comme l'ont fait les défendeurs que l'article 3 de la Charte n'imposerait, dans le présent contexte d'une élection provinciale, aucune obligation d'agir ou aucun devoir public précis à l'administration fédérale. Je suis plutôt d'opinion qu'un tel devoir est implicitement reconnu dans le texte déclaratif de droit qu'est l'article 3 de la Charte. En effet, il serait illusoire de garantir l'existence d'un droit si on ne pouvait pas en garantir également l'exercice. C'est bien beau d'avoir le droit de vote, mais on doit pouvoir l'exercer sinon la Charte resterait lettre morte. Reste maintenant à prescrire en l'espèce l'exercice de ce droit de vote.

Comme l'a fait remarquer le juge en chef Thurlow, dissident dans *Procureur général du Canada c. Gould*, [1984] 1 C.F. 1133 (C.A.), à la page 1138:

Il me semble que lorsque c'est nécessaire, la Cour doit être prête à innover afin d'imaginer des procédures et des moyens, non encore employés jusqu'à maintenant, pour faire respecter les droits garantis par la Charte.

Bien que ces remarques ouvrent la porte à toute une panoplie de redressements «non encore employés», j'estime de toute manière que l'article

is so worded as to enable me to issue a writ of *mandamus*. However, can I issue such a writ against the Crown, or against a Minister of the Crown acting in his capacity as a representative of the Crown?

The traditional common law position is stated by de Smith as follows:⁴

... *mandamus* will not issue against the Crown, or against Crown servants acting exclusively in that capacity.

Furthermore, the Supreme Court of Canada has clearly established that this rule is part of our legal tradition. I refer the parties to *Minister of Finance of British Columbia v. The King*, [1935] S.C.R. 278, and in particular the observations of Davis J. at page 285:

... it is beyond question that a *mandamus* cannot be directed to the Crown or any servant of the Crown simply acting in his capacity of servant.

Does the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* alter this traditional position? I would answer that it does: the Charter has not only altered existing law, but also overturned it. Accordingly, since adoption of the Charter, and in particular sections 32 and 52 of the Charter, there is no longer any doubt that the Crown is subject to the provisions of the Charter in the same way as any other individual. Sections 32 and 52 read as follows:

32. (1) This Charter applies

(a) to the Parliament and government of Canada in respect of all matters within the authority of Parliament . . .

52. (1) The Constitution of Canada is the supreme law of Canada, and any law that is inconsistent with the provisions of the Constitution is, to the extent of the inconsistency, of no force or effect.

If the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, which is part of the Constitution of Canada, is the supreme law of the country, it applies to everyone, including the Crown or a Minister acting in his capacity as a representative of the Crown. Accordingly, *a fortiori* the Crown or one of its representatives cannot take refuge in any kind of declinatory exception or rule of immunity derived from the common law so as to avoid giving effect to the Charter. A writ of *mandamus* must there-

⁴ *Judicial Review of Administrative Action*, 4th ed., Stevens, London, 1980, at page 541.

24 est libellé de façon à ce que je puisse émettre un bref de *mandamus*. Puis-je cependant l'émettre contre la Couronne ou contre un ministre de la Couronne agissant en sa qualité de représentant de la Couronne?

La position traditionnelle de la *common law* est ainsi exprimée par de Smith⁴:

[TRADUCTION] ... ni la Couronne ni les préposés de la Couronne agissant exclusivement à ce titre ne peuvent faire l'objet d'un *mandamus*.

D'ailleurs la Cour suprême du Canada a clairement établi l'application de ce principe dans notre tradition juridique. Je renvoie les parties à l'arrêt *Minister of Finance of British Columbia v. The King*, [1935] R.C.S. 278 et plus particulièrement aux propos du juge Davis à la page 285:

[TRADUCTION] ... il ne fait aucun doute qu'un *mandamus* ne peut être accordé contre la Couronne ou l'un de ses préposés agissant en sa simple qualité de préposé.

Est-ce que la *Charte canadienne des droits et libertés* modifie cette position traditionnelle? Je réponds oui; la Charte a non seulement modifié le droit existant mais l'a également bouleversé. Ainsi, depuis l'adoption de la Charte et plus particulièrement à cause des articles 32 et 52 de la Charte, il ne fait plus de doute maintenant que la Couronne est assujettie aux dispositions de la Charte au même titre que tout autre administré. Les articles 32 et 52 se lisent comme suit:

32. (1) La présente charte s'applique:

a) au Parlement et au gouvernement du Canada, pour tous les domaines relevant du Parlement . . .

52. (1) La Constitution du Canada est la loi suprême du Canada; elle rend inopérantes les dispositions incompatibles de toute autre règle de droit.

Si la *Charte canadienne des droits et libertés*, qui fait partie de la Constitution du Canada, est la loi suprême du pays, nul ne peut y échapper, pas même la Couronne ni un ministre agissant en sa qualité de représentant de la Couronne. Par voie de conséquence, la Couronne ou un de ses représentants ne peut *a fortiori* se réfugier derrière toute sorte d'exceptions déclinatoires ou règles d'immunité issues de la *common law* pour ne pas mettre la Charte en pratique. Un bref de *manda-*

⁴ *Judicial Review of Administrative Action*, 4^e éd., Stevens, Londres, 1980, à la page 541.

fore issue directing the defendants in the case at bar to allow provincial authorities, namely the Chief Electoral Officer of Quebec, to prepare within the penitentiary a list of inmates having the necessary qualifications to vote under Quebec law and to establish a polling booth on the spot with a scrutineer appointed by the Chief Electoral Officer, and a representative of each of the political parties sitting in the Quebec National Assembly, so as to give inmates an opportunity to exercise their right to vote in the provincial election of December 2, 1985.

I would award costs and disbursements to the plaintiff if he requests them.

a *mus* doit donc être émis pour enjoindre aux défendeurs en l'espèce de permettre aux autorités provinciales, c'est-à-dire au Directeur général des élections du Québec, de dresser au sein du pénitencier la liste des détenus ayant les qualités requises pour voter selon la loi québécoise et d'établir sur place un bureau de vote avec un scrutateur nommé par le Directeur général et un représentant de chacun des partis politiques siégeant à l'Assemblée nationale du Québec, afin de donner la chance aux détenus d'exercer leur droit de vote au scrutin provincial du 2 décembre 1985.

b J'accorderais les frais et les dépens au demandeur s'il les exige.