

T-2393-92

Graham Haig, John Doe and Jane Doe
(Applicants)

v.

Jean-Pierre Kingsley (Respondent)

INDEXED AS: HAIG v. CANADA (CHIEF ELECTORAL OFFICER)
(T.D.)

Trial Division, Joyal J.—Ottawa, October 14 and 19,
1992.

Constitutional law — Charter of Rights — Democratic rights — Right to vote — Referendum on constitutional reform based on Charlottetown Accord held under federal Referendum Act rules — Quebec conducting separate referendum under provincial law, including six-month residency requirement — Former Ontario resident unable to vote as moved to Quebec two months before referendum — Applicant's position that combined effect of federal and Quebec referendum rules depriving him of right to vote in referendum in violation of Charter rights — Application dismissed — No violation of freedom of expression as right to express views on subject matter retained — Charter, s. 3 right to vote limited to voting at federal or provincial elections, not extending to referenda — Constitutionality of electoral residency requirements well established — Mobility rights not infringed as residency requirements not discriminatory within meaning of Charter, s. 6(3)(a) — Charter, s. 15 equality rights not infringed as alleged discrimination not on ground analogous to enumerated grounds — Public authorities cannot be held accountable for consequences (on right to vote) of particular course of conduct (moving from one province to another) undertaken by applicant before Court.

Elections — Referendum on constitutional reform based on Charlottetown Accord — Referendum held under federal Referendum Act rules — Quebec holding separate referendum under provincial law, including six-month residency requirement — Former Ontario resident unable to vote as moved to Quebec two months before referendum — No violation of Charter, s. 3 (right to vote), s. 6 (mobility rights) or s. 15 (equality rights) — Application for mandamus requiring enumeration, declarations having effect of permitting applicants to vote dismissed.

Judicial review — Equitable remedies — Declarations — Referendum on constitutional reform held under federal Referendum Act except in Quebec, where provincial referendum held

T-2393-92

Graham Haig et les autres personnes dans une situation semblable (requérants)

a c.

Jean-Pierre Kingsley (intimé)

RÉPERTORIÉ: HAIG c. CANADA (DIRECTEUR GÉNÉRAL DES
b ÉLECTIONS) (1^{re} INST.)

Section de première instance, juge Joyal—Ottawa, 14
et 19 octobre 1992.

Droit constitutionnel — Charte des droits — Droits démocratiques — Droit de vote — Référendum sur la réforme constitutionnelle fondé sur l'Accord de Charlottetown tenu conformément aux règles d'application de la Loi référendaire fédérale — Le Québec tient un référendum distinct en vertu d'une loi provinciale imposant, à des fins de vote, la résidence depuis six mois — Un ex-résident de l'Ontario est inhabile à voter parce qu'il a déménagé au Québec deux mois avant le référendum — Le requérant soutient que l'effet combiné des règles référendaires fédérales et québécoises qui l'empêche de voter au référendum viole les droits que lui confère la Charte — Rejet de la demande — Aucune violation de la liberté d'expression, le droit d'exprimer des vues sur la question étant intact — Le droit de vote prévu à l'art. 3 de la Charte se limite aux élections fédérales et provinciales, il ne s'étend pas aux référendums — La constitutionnalité des exigences en matière de résidence à des fins de vote est bien établie — Le droit de se déplacer n'est pas violé puisque les exigences en matière de résidence n'établissent pas une distinction au sens de l'art. 6(3)a de la Charte — Les droits à l'égalité conférés par l'art. 15 de la Charte ne sont pas violés puisque la distinction alléguée ne repose pas sur des motifs analogues aux motifs énumérés — Les autorités publiques ne peuvent être tenues responsables des conséquences (sur le droit de vote) d'une ligne de conduite particulière (déplacement du domicile dans une autre province) adoptée par celui qui s'adresse à la Cour.

Élections — Référendum sur la réforme constitutionnelle fondé sur l'Accord de Charlottetown — Tenue du référendum en vertu des règles d'application de la Loi référendaire fédérale — Le Québec tient un référendum distinct en vertu d'une loi provinciale imposant, à des fins de vote, la résidence depuis six mois — Un ex-résident de l'Ontario est inhabile à voter parce qu'il a déménagé au Québec deux mois avant le référendum — Aucune violation des droits conférés par les art. 3 (droit de vote), 6 (droit de se déplacer) et 15 (droits à l'égalité) de la Charte — Rejet de la demande de délivrance d'un bref de mandamus exigeant l'inscription des requérants sur la liste électorale, et rejet de jugements déclaratoires ayant pour effet de leur permettre de voter.

Contrôle judiciaire — Recours en equity — Jugements déclaratoires — Référendum sur la réforme constitutionnelle tenu en vertu de la Loi référendaire fédérale sauf au Québec,

subject to provincial law including six-month residency requirement — Former Ontario resident unable to vote as moved to Quebec two months before referendum — Seeking orders of mandamus, declarations having effect of permitting applicants to vote — Jurisdictional issues: whether Federal Court could determine, under Federal Court Act, s. 18, issue of constitutional validity of federal statutes; and whether Chief Electoral Officer federal board, commission or tribunal against which s. 18 relief available taken under advisement, application denied on merits.

qui tient un référendum distinct en vertu d'une loi provinciale imposant, à des fins de vote, la résidence depuis six mois — Un ex-résident de l'Ontario est inhabile à voter parce qu'il a déménagé au Québec deux mois avant le référendum — Le requérant demande un bref de mandamus et des jugements déclaratoires ayant pour effet de leur permettre de voter — Mise en délibéré des questions de compétence: la Cour fédérale peut-elle statuer, en vertu de l'art. 18 de la Loi sur la Cour fédérale, sur la validité constitutionnelle des lois fédérales?; le directeur général des élections est-il un office fédéral contre lequel il peut être obtenu réparation en vertu de l'art. 18?; rejet de la demande au fond.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

Canada Elections Act, R.S.C., 1985, c. E-2.
Canadian Charter of Rights and Freedoms, being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44], ss. 2(b), 3, 6, 15(1).
Federal Court Act, R.S.C., 1985, c. F-7, ss. 17 (as am. by S.C. 1990, c. 8, s. 3), 18 (as am. *idem*, s. 4), 18.1 (as enacted *idem*, s. 5), 48.
Federal Court Rules, C.R.C., c. 663.
Proclamation Directing a Referendum Relating to the Constitution of Canada, SI/92-180.
Referendum Act, S.C. 1992, c. 30, s. 3.

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

Allman et al. v. Commissioner of the Northwest Territories (1983), 50 A.R. 161; 8 D.L.R. (4th) 230; [1984] N.W.T.R. 65 (C.A.); *Kretowicz et al. v. Minister of Employment and Immigration* (1987), 77 N.R. 38 (F.C.A.).

APPLICATION under section 18 of the *Federal Court Act* for various orders which would have the effect of permitting the applicants to vote in the October 26, 1992 referendum on the Constitution. Application dismissed.

COUNSEL:

Philippa E. Lawson for the applicants.
Nicol J. Schultz and *Jacques Girard* for respondent.

SOLICITORS:

Public Interest Advocacy Centre, Ottawa, for applicants.

LOIS ET RÈGLEMENTS

Charte canadienne des droits et libertés, qui constitue la Partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44], art. 2(b), 3, 6, 15(1).
Loi électorale du Canada, L.R.C. (1985), ch. E-2.
Loi référendaire, L.C. 1992, ch. 30, art. 3.
Loi sur la Cour fédérale, L.R.C. (1985), ch. F-7, art. 17 (mod. par L.C. 1990, ch. 8, art. 3), 18 (mod., *idem*, art. 4), 18.1 (édicte, *idem*, art. 5), 48.
Proclamation soumettant un référendum relatif à la Constitution du Canada, TR/92-180.
Règles de la Cour fédérale, C.R.C., ch. 663.

JURISPRUDENCE

DÉCISIONS APPLIQUÉES:

Allman et al. v. Commissioner of the Northwest Territories (1983), 50 A.R. 161; 8 D.L.R. (4th) 230; [1984] N.W.T.R. 65 (C.A.); *Kretowicz et autres c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration* (1987), 77 N.R. 38 (C.A.F.).

DEMANDE fondée sur l'article 18 de la *Loi sur la Cour fédérale* en vue d'obtenir diverses ordonnances qui auraient pour effet de permettre aux requérants de voter au référendum du 26 octobre 1992 sur la Constitution. Demande rejetée.

AVOCATS:

Philippa E. Lawson pour les requérants.
Nicol J. Schultz et *Jacques Girard* pour l'intimé.

PROCUREURS:

Centre pour la promotion de l'intérêt public, Ottawa, pour les requérants.

Fraser & Beatty, Ottawa, for respondent.

The following are the reasons for order rendered in English by

JOYAL J.: The applicant, Graham Haig, on his behalf and on behalf of others, moves this Court under section 18 of the *Federal Court Act* [R.S.C., 1985, c. F-7 (as am. by S.C. 1990, c. 8, s.4)] for various alternative orders which would have the effect of permitting him to vote in the forthcoming referendum scheduled for October 26, 1992.

The particular situation in which the applicant finds himself is the result of his having moved, early in August of this year, from his ordinary place of residence in Ontario to a new place of residence in the province of Quebec.

Being no longer an Ontario resident, the applicant is not qualified to vote in Ontario under the provisions of the *Canada Elections Act* [R.S.C., 1985, c. E-2]. At the same time, however, he is not qualified in the separate referendum in the province of Quebec, whose electoral laws, as in all Canadian provinces, impose a six-month residency rule.

The applicant contends that this double proscription creates a breach of his Charter rights, under sections 2, 3, 6 and 15 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.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44]]. The applicant argues that he is entitled to redress from this Court by way of the following remedies:

1. A declaration that the term "elector of a province" as used in section 3 of the *Referendum Act* [S.C. 1992, c. 30] includes a resident who was ordinarily resident of a province at any time in the six-month period prior to the referendum.

2. A *mandamus* order requiring that arrangements be made to have the applicant and others enumerated.

Fraser & Beatty, Ottawa, pour l'intimé.

Ce qui suit est la version française des motifs de l'ordonnance rendus par

LE JUGE JOYAL: Le requérant, Graham Haig, pour son propre compte et pour celui d'autres personnes, demande à cette Cour en vertu de l'article 18 de la *Loi sur la Cour fédérale* [L.R.C. (1985), ch. F-7 (mod. par L.C. 1990, ch. 8, art. 4)] de rendre diverses ordonnances subsidiaires qui auraient pour effet de lui permettre de voter lors du référendum qui doit être tenu le 26 octobre 1992.

La situation particulière dans laquelle se trouve le requérant tient au fait qu'il a changé de domicile au début d'août cette année, en quittant l'Ontario pour s'établir dans la province de Québec.

Comme il n'est plus un résident de l'Ontario, le requérant n'a pas qualité d'électeur en Ontario en vertu des dispositions de la *Loi électorale du Canada* [L.R.C. (1985), ch. E-2]. En même temps, cependant, il n'est pas admissible à voter dans le cadre du référendum distinct tenu dans la province de Québec, dont les lois électorales, comme c'est le cas pour toutes les provinces canadiennes, imposent la résidence depuis six mois.

Le requérant soutient que cette double interdiction viole les droits que lui confèrent les articles 2, 3, 6 et 15 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, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44]]. Il affirme qu'il a droit à ce que cette Cour lui accorde réparation au moyen des redressements suivants:

1. Un jugement déclaratoire portant que l'expression «corps électoral . . . [d']une . . . [certaine] province» utilisée à l'article 3 de la *Loi référendaire* [L.C. 1992, ch. 30] comprend un résident qui était résident ordinaire d'une province à quelque moment que ce soit au cours des six mois précédant le référendum.

2. Un bref de *mandamus* ordonnant la prise de mesures en vue du recensement du requérant et des autres personnes dans une situation semblable.

3. A declaration that the applicant's Charter rights are otherwise violated.

4. A declaration that Order-in-Council P.C. 1992-2045 [*Proclamation Directing a Referendum Relating to the Constitution of Canada*, SI/92-180] triggering off the referendum vote is unconstitutional in so far as it contravenes paragraph 2(b) and subsection 15(1) of the Charter.

The application was filed in this Court on September 30, 1992. It named Her Majesty the Queen and the Chief Electoral Officer as respondents. On October 5, 1992 counsel for Her Majesty the Queen moved the Court to strike her as a respondent on the grounds that the Court had no jurisdiction under section 18.1 [as enacted by S.C. 1990, c. 8, s. 5] of the *Federal Court Act* to grant the remedies requested.

The Crown's motion was heard before Mr. Justice Denault on October 7, 1992 and on October 9, 1992 he granted the Crown's motion and issued considered reasons for his order.

A reading of these reasons might have led many to conclude that the applicant had run into rough ground and was facing a situation in which this Court had no jurisdiction to hear the application under section 18.1 of the *Federal Court Act*. It might have been expected, in spite of the time constraints, that the applicant might have taken the more appropriate procedures set out in section 17 [as am. by S.C. 1990, c. 8, s. 3] and section 48 of the statute.

Concurrently, section 57 [as am. *idem*, s. 19] of the statute, in dealing with constitutional challenges, required that a ten-day notice thereof be sent to the Attorney General of Canada and of each of its provinces. That notice expired on October 11, 1992 and accordingly, the hearing of the motion on its merits could not be scheduled for an earlier date.

A date for that hearing was set for October 13, 1992. On the previous day, the applicant moved to add the Attorney General of Canada as a named respondent. At the October 13 hearing, the Court was again faced with jurisdictional issues. Counsel for the Attorney General in an institutional capacity and not

3. Un jugement déclaratoire portant que les droits conférés au requérant par la Charte ont été par ailleurs violés.

4. Un jugement déclaratoire portant que le décret C.P. 1992-2045 [*Proclamation soumettant un référendum relatif à la Constitution du Canada*, TR/92-180] qui déclenchait le vote référendaire est inconstitutionnel dans la mesure où il contrevient à l'alinéa 2b) et au paragraphe 15(1) de la Charte.

La demande a été déposée auprès de cette Cour le 30 septembre 1992. Elle désignait pour intimés Sa Majesté la Reine et le directeur général des élections. Le 5 octobre 1992, l'avocat de Sa Majesté la Reine a demandé à la Cour par requête la radiation de sa cliente en tant qu'intimée au motif que la Cour n'avait pas la compétence nécessaire, en vertu de l'article 18.1 [édicte par L.C. 1990, ch. 8, art. 5] de la *Loi sur la Cour fédérale*, pour accorder les réparations recherchées.

Le juge Denault a entendu la requête de la Couronne le 7 octobre 1992, et le 9 octobre 1992 il l'a accueillie et il a rendu les motifs de sa décision, après mise en délibéré.

La lecture de ces motifs aurait pu amener bien des lecteurs à conclure que le requérant était dans une impasse et qu'il se trouvait confronté à l'absence de compétence de la Cour pour être saisie de la demande fondée sur l'article 18.1 de la *Loi sur la Cour fédérale*. On aurait pu s'attendre à ce que le requérant, en dépit du peu de temps disponible, adopte les procédures mieux appropriées des articles 17 [mod. par L.C. 1990, ch. 8, art. 3] et 48 de la loi.

En même temps, l'article 57 [mod., *idem*, art. 19] de la Loi exige, à l'égard des contestations sur le plan constitutionnel, l'envoi d'un avis de dix jours au procureur général du Canada et à celui de chacune des provinces. Cet avis expirant le 11 octobre 1992, l'audition de la requête au fond n'a pu être fixée avant cette date.

La date de cette audition a été fixée au 13 octobre 1992. La veille, le requérant a demandé l'adjonction du procureur général du Canada en qualité d'intimé. À l'audience du 13 octobre, la Cour a encore fait face à des questions de compétence. Par son avocat, le procureur général en cette qualité et non en sa qualité

as party respondent, took the view that the issue before the Court was in essence an attack on the constitutional validity of the federal statutes and by reason of the *Federal Court Act* itself, not by reason of its Rules [*Federal Court Rules*, C.R.C., c. 663], the Court lacked jurisdiction to determine the issue under section 18. Counsel further argued that judicial review under section 18 was only available against federal boards, commissions and tribunals, which was not the case before the Court.

In the circumstances, I decided, in spite of the message which might be gleaned from Mr. Justice Denault's order of October 9, 1992, to take the jurisdictional issue under advisement and to permit counsel for the applicant to argue the merits of her case, to which counsel for the Chief Electoral Officer would necessarily respond.

If I have gone to some length in reciting the various processes to which the applicant has had to submit, it is perhaps to explain that no issue is ever as simple as it might otherwise appear. The Court is well aware of the time restraints and of the complexities which the applicant's constitutional challenge provokes in the application of our judicial rules, which have never been known for their simplicity. The applicant's position, however, is that he is caught between two stools, that under the Charter he has a right to vote in the forthcoming referendum and that someone, somewhere, will give him the means to do so. In his eyes, as well as in the eyes of others, that is the simple issue and the processes to obtain his remedy are of no concern to him.

It is difficult for a Court, in that kind of situation, to vulgarize the process. It is even more difficult, as in the case before me, to dispense with what appears to some as purely technical aspects of the case and go directly to the substantive issues raised. Yet, these so-called technical aspects are rules of law to which a Court owes as much respect as it does for the prayer of an applicant who feels that his rights as a citizen have been breached and petitions the Court for redress.

de partie intimée, a fait valoir que la question dont était saisie la Cour était essentiellement une contestation de la validité constitutionnelle des lois fédérales et qu'en raison de la *Loi sur la Cour fédérale* elle-même et non de ses Règles [*Règles de la Cour fédérale*, C.R.C., ch. 663], la Cour n'avait pas la compétence nécessaire pour statuer sur la question en vertu de l'article 18. L'avocat du procureur général a soutenu en outre que le contrôle judiciaire prévu à l'article 18 n'était disponible qu'à l'égard des décisions des offices fédéraux, ce qui n'était pas le cas en l'espèce.

Dans les circonstances, j'ai décidé, en dépit du message que l'on peut déceler dans l'ordonnance rendue par le juge Denault le 9 octobre 1992, de prendre la question de la compétence en délibéré et de permettre à l'avocate du requérant de plaider l'affaire au fond, plaidoirie à laquelle l'avocat du directeur général des élections répondra nécessairement.

Si j'ai relaté en détail la filière qu'a dû suivre le requérant, c'est peut-être pour expliquer qu'une question n'est jamais aussi simple qu'elle peut par ailleurs le sembler. La Cour est très consciente du peu de temps disponible et des complications que la contestation constitutionnelle du requérant provoque dans l'application de nos règles judiciaires, qui n'ont jamais été renommées pour leur simplicité. La position du requérant, toutefois, est qu'il est tombé entre deux chaises, qu'en vertu de la Charte il a le droit de voter au prochain référendum et que quelqu'un, quelque part, lui fournira le moyen de le faire. À ses yeux, et aux yeux des autres, telle est la simple question et la façon d'obtenir satisfaction lui importe peu.

Il est difficile pour un tribunal, dans ce genre de situation, de simplifier la façon dont il faut procéder. Il est encore plus difficile, comme dans l'affaire dont je suis saisi, de négliger ce qui semble être pour certains des aspects relevant purement de la procédure pour passer directement aux questions de fond soulevées. Cependant, ces aspects soi-disant de procédure sont des règles de droit auxquelles la Cour doit témoigner autant de respect qu'aux conclusions d'un requérant qui estime que ses droits de citoyen ont été violés et qui demande réparation auprès de la Cour.

Leaving that aside for the moment, I should make some findings on the detailed and cogent arguments raised by counsel for the applicant and counsel for the Chief Electoral Officer. I speak, of course, of their arguments on the merits. If I should not traverse each and every point raised, it is by reason of necessity in coming to terms quickly with the issues. In this respect, the parties will be aware that the Court is as conscious of and as responsive to the time constraints facing the applicant.

The specific right which the applicant alleges has been breached is found in section 3 of the Charter. There is where the right to vote is enshrined. Section 3 reads as follows:

3. Every citizen of Canada has a 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.

The French version tells us that:

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

It is evident that a citizen's right to vote is circumscribed. It is only entrenched when elections to the federal Parliament or to legislative assemblies are held. The section does not on its face, guarantee a right to vote in any other instance when a citizen is invited to cast a ballot.

The French version appears at first blush to provide an unfettered right to vote, yet I should find that on a proper reading of it, the expressions "*droit de vote . . . aux élections législatives fédérales ou provinciales*" are conjunctive and therefore impose the same limitation as in the English text.

This is probably why counsel for the applicant stressed paragraph 2(b) and sections 6 and 15 in support of the alleged breach. Nevertheless, I should think that when the Charter provides generic expressions of certain freedoms, including freedom of expression, or again provides for equality rights under subsection 15(1), regard should be had to more specific kinds of rights, namely the right to vote, as found in section 3. As observed before, this right to

Laissant cela de côté pour l'instant, je dois tirer des conclusions à l'égard des moyens détaillés et convaincants exposés par l'avocate du requérant et par l'avocat du directeur général des élections. Je parle, naturellement, de leurs moyens à l'égard du bien-fondé de l'affaire. Si je ne passe pas en revue chaque point soulevé, c'est par nécessité d'aborder rapidement les questions soulevées. À cet égard, les parties constateront que la Cour est elle aussi consciente du peu de temps dont dispose le requérant et qu'elle y est sensible.

Le droit particulier de l'appelant que ce dernier affirme avoir été violé est celui que lui confère l'article 3 de la Charte. C'est là où le droit de vote est consacré. L'article 3 est libellé comme suit en anglais:

3. *Every citizen of Canada has a 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.*

La version française nous dit ce qui suit:

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

Il est évident que le droit de vote d'un citoyen est limité. Il n'est consacré par la Charte qu'à l'égard d'élections au Parlement fédéral et aux assemblées législatives. D'après son libellé, l'article ne garantit le droit de vote dans aucune autre circonstance où un citoyen est appelé à voter.

À première vue, la version française semble accorder un droit de vote sans restriction, mais j'en conclus que si l'on interprète cet article correctement, les expressions «*droit de vote . . . aux élections législatives fédérales ou provinciales*» sont conjonctives et par conséquent elles imposent les mêmes restrictions que le texte anglais.

C'est probablement la raison pour laquelle l'avocate du requérant a insisté sur l'alinéa 2b) et sur les articles 6 et 15 à l'appui de la violation alléguée. Néanmoins, il me semble que lorsque la Charte exprime certaines libertés de façon générique, y compris la liberté d'expression, ou encore prévoit des droits à l'égalité en vertu du paragraphe 15(1), on doit tenir compte de droits plus précis, à savoir le droit de vote, que l'on trouve à l'article 3. Comme on

vote, as enshrined in the Charter, is limited to voting at federal or provincial elections.

I should also note that the citizens of Quebec are not allowed to vote in the Canadian referendum established by the Referendum Proclamation. Whether or not they should have been included is, in my view, a policy consideration which does not, of itself, raise a justiciable issue. As the applicant is not, as admitted, ordinarily resident in any of the provinces or territories enumerated in the Proclamation, he has, on the face of it, no right to vote in the Canadian referendum.

That the applicant is denied the right to vote in the Quebec referendum, because of a residency rule, a rule which, as we shall see, has been found to be legitimate under Charter guarantees, is to him and others as well a cause for concern. It is a predicament, however, which is often found when the political structure of a community is based on a federal system where both levels of authority enjoy their respective and exclusive jurisdictions. In that respect, I should observe that long before the Referendum Proclamation, the Quebec legislature had provided in Bill 150, in force on June 20, 1991, for a Quebec referendum to be held no later than October 26 of this year. Presumably, it is by way of mutual accommodation that both referendums are being held on the same day.

One would conclude therefore that the applicant is beyond the pale of the applicable federal law and his recourse, if any, might be to Quebec courts. Even there, however, that recourse might be of doubtful assistance to the applicant. Residency requirements were before the Northwest Territories Court of Appeal in the case of *Allman et al. v. Commissioner of the Northwest Territories* (1983), 50 A.R. 161, where the Territories government had proclaimed a plebiscite which, I believe, is the more proper term for the referendum and which imposed a three-year residency rule to qualify to vote.

l'a vu plus haut, ce droit de vote, tel qu'il est consacré par la Charte, se limite aux élections législatives fédérales et provinciales.

^a Je dois aussi souligner que les citoyens du Québec n'ont pas le droit de voter dans le cadre du référendum canadien établi par la Proclamation référendaire. La question de savoir s'ils auraient dû ou non être admissibles à voter est, à mon avis, une considération de politique qui ne soulève pas, en soi, une question relevant des tribunaux. Comme le requérant n'est pas, comme il l'a reconnu, un résident ordinaire d'aucune province ni d'aucun territoire énumérés dans la Proclamation, il n'a pas, à première vue, le droit de voter au référendum canadien.

^b Le fait que le requérant est privé du droit de voter au référendum tenu au Québec en raison d'une règle afférente à la résidence, règle qui, comme nous le verrons, a été trouvée légitime au regard des garanties de la Charte, est pour le requérant et pour d'autres personnes dans une situation semblable une cause de souci. C'est toutefois une situation fâcheuse souvent rencontrée lorsque la structure politique d'une collectivité se fonde sur un système fédéral dans lequel les deux paliers de gouvernement ont chacun leur compétence exclusive. À ce sujet, je ferai remarquer que longtemps avant la Proclamation référendaire, la législature du Québec avait prévu dans son projet de loi 150, entré en vigueur le 20 juin 1991, la tenue d'un référendum au Québec au plus tard le 26 octobre de cette année. Il est à présumer que c'est pour des raisons de commodité mutuelle que les deux référendums se tiennent le même jour.

^c On conclurait par conséquent que le requérant n'est pas visé par la loi fédérale applicable et que son recours, s'il en a un, relèverait des tribunaux du Québec. Même là, cependant, ce recours pourrait être d'une utilité douteuse au requérant. La Cour d'appel des Territoires du Nord-Ouest a été appelée à se prononcer sur les exigences en matière de résidence dans l'affaire *Allman et al. v. Commissioner of the Northwest Territories* (1983), 50 A.R. 161, dans laquelle le gouvernement des Territoires avait proclamé un plébiscite qui est, je crois, un mot plus juste que référendum, et qui imposait une résidence de trois ans pour être admissible à voter.

The Court of Appeal ruled that this provision was not in breach of paragraph 2(b) of the Charter. At page 166, the Court stated:

Viewed in this perspective, it becomes immediately and abundantly clear that the expression of opinion sought by a plebiscite under the *Plebiscite Ordinance* has nothing at all to do with the fundamental freedom of expression guaranteed by the *Canadian Charter*. It does not abridge or abrogate the fundamental freedom of expression previously enjoyed by the applicants as a guaranteed birthright. It is a supplementary forum created by the Territorial Government for its own information purposes. The fact that the applicants were denied the opportunity to participate in a public opinion poll did not detract from their fundamental right to speak out and express their views on the subject matter, whether individually or through the media.

The Court of Appeal also refused to grant the applicants relief under subsection 6(2) of the Charter which guarantees mobility rights. The Court noted such rights were subject to "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", the quoted words being the exact wording of paragraph 6(3)(a) of the Charter.

With respect to applicant's counsel's argument that there is a breach of subsection 15(1) of the Charter, I can only say that I am not persuaded that the discrimination alleged by the applicant is on a ground analogous to those enumerated in that section.

To respond more favourably to the applicant's claim would be to create a fiction as to residency requirements which, in my respectful view, a Court should not countenance, no matter how aggrieved the applicant should feel about it. The Federal Court of Appeal has stated, in the case of *Kretowicz et al. v. Minister of Employment and Immigration* (1987), 77 N.R. 38, that public authorities cannot be held accountable for the consequences of a particular course of conduct undertaken by a supplicant before the Court. Such consequences often flow when citizens of a province in Canada decide to move to another province where for purposes of a provincial election, they cannot comply with minimum residency requirements.

La Cour d'appel a statué que cette disposition ne violait pas l'alinéa 2b) de la Charte. La Cour a dit à la page 166:

[TRADUCTION] Vue dans cette perspective, il devient immédiatement et des plus clairs que l'expression d'opinion recherchée par le plébiscite en vertu de la *Plebiscite Ordinance* n'a absolument rien à voir avec la liberté fondamentale d'expression garantie par la *Charte canadienne*. Elle ne restreint ni ne révoque la liberté fondamentale d'expression dont jouissaient auparavant les requérants comme d'un droit de naissance. Il s'agit d'un tribunal de l'opinion publique supplémentaire créé par le gouvernement territorial à ses propres fins de renseignement. Le fait que l'on ait refusé aux requérants la possibilité de participer au sondage populaire ne diminue pas leur droit fondamental de se faire entendre et d'exprimer leurs vues sur le sujet, que ce soit individuellement ou par le truchement des médias.

La Cour d'appel a aussi refusé d'accorder une réparation aux requérants en vertu du paragraphe 6(2) de la Charte, qui garantit le droit de se déplacer. La Cour a souligné que de tels usages sont assujettis [TRADUCTION] «aux lois et aux 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», les mots cités étant exactement ceux du libellé de l'alinéa 6(3)a) de la Charte.

Pour ce qui est de l'argument de l'avocate du requérant selon lequel il y aurait violation du paragraphe 15(1) de la Charte, je dirai que je ne suis pas convaincu que la discrimination dont fait état le requérant soit fondée sur un motif analogue à ceux qui sont énumérés dans cette section.

Une réponse plus favorable aux prétentions du requérant se trouverait à créer une fiction à l'égard des exigences en matière de résidence, ce qu'avec égards j'estime qu'un tribunal ne devrait pas sanctionner, peu importe la mesure dans laquelle le requérant s'estime lésé. La Cour d'appel fédérale a statué dans l'arrêt *Kretowicz et autres c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration* (1987), 77 N.R. 38, que les autorités publiques ne peuvent être tenues responsables des conséquences d'une ligne de conduite particulière adoptée par un demandeur devant les tribunaux. Ces conséquences se présentent souvent lorsque des citoyens d'une province canadienne décident d'aller habiter une autre province dans laquelle il leur est impossible, aux fins d'une élection provin-

If this principle should apply with respect to election for members of legislative assemblies, it would be unconscionable not to make it applicable to a referendum where the voting is not of the kind specifically guaranteed in section 3 of the Charter.

I should therefore conclude that the applicant has not successfully established a breach of his rights under paragraph 2(b), and sections 3, 6 and 15 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*.

The parties, I hope, will appreciate that in these conclusions, briefly expressed, I am cognizant of the practicalities involved with time running out. It might be obvious to many that the issues raised might be deserving of a hearing and enquiry by the Federal Court of Appeal. I am also aware that the applicant is in a quandary as to the further procedure to be followed, i.e. a section 17 claim with a concurrent application for special directions to expedite a trial or an appeal from this order to the Federal Court of Appeal.

For purposes of enabling the applicant to seek such further redress, I should find that I have jurisdiction under section 18 to deal with the substantive issues but that I should otherwise dismiss the applicant's Charter challenge.

An order is issued accordingly.

ciale, de respecter les exigences minimales en matière de résidence.

Si ce principe devait s'appliquer à l'égard du droit de vote aux élections législatives provinciales, il serait impensable de ne pas l'appliquer à un référendum dans lequel le droit de vote n'est pas du genre expressément garanti à l'article 3 de la Charte.

Je dois par conséquent conclure que le requérant n'a pas réussi à établir la violation des droits que lui confèrent l'alinéa 2b) et les articles 3, 6 et 15 de la *Charte canadienne des droits et libertés*.

Les parties comprendront, je l'espère, que dans ces brèves conclusions je suis conscient des problèmes pratiques que pose le peu de temps disponible. Il pourrait être évident à plusieurs que les questions soulevées mériteraient une audience et des recherches de la part de la Cour d'appel fédérale. Je me rends aussi compte que le requérant ne sait trop quelle autre procédure il doit choisir, c'est-à-dire une action fondée sur l'article 17 avec une demande simultanée en vue d'obtenir des directives spéciales pour accélérer le procès ou un appel de cette ordonnance auprès de la Cour d'appel fédérale.

Pour permettre au requérant de chercher une autre réparation, je vais conclure que j'ai compétence en vertu de l'article 18 pour statuer sur les questions de fond mais que je dois par ailleurs rejeter la contestation de l'appelant fondée sur la Charte.

Une ordonnance est rendue en conséquence.