

T-1708-76

T-1708-76

B. Keith Penner, Norman Cafik and Harry Assad
(Applicants)

v.

The Electoral Boundaries Commission for the Province of Ontario, Campbell Grant, W. Tarnopolsky, F. L. Gratton and Nelson Castonguay, as Members of the said Commission, and Nelson Castonguay as the Representation Commissioner
(Respondents)

Trial Division, Thurlow A.C.J.—Ottawa, May 6 and 11, 1976.

Prerogative writs—Applicants seeking to prohibit respondents from completing report, from presenting copy to House of Commons, and from preparing and transmitting representation order to Secretary of State—Seeking mandamus to require preparation of report containing reasons, to require holding of public hearings based thereon and to require Commissioner to transmit copy to Speaker of House of Commons—Electoral Boundaries Readjustment Act, R.S.C. 1970, c. E-2, ss. 2 (as am. S.C. 1974-75-76, c. 10, s. 2), 18, 19(1), 21, 22—Federal Court Act, s. 28(2).

Applicants sought the above relief, claiming that the advertisement of sittings of the Electoral Boundaries Commission for Ontario, published in August 1975, under section 17 of the *Electoral Boundaries Readjustment Act*, and all subsequent proceedings, including its report, were and are of no legal effect because of the alleged failure of the Commission to express in the advertisement and the report reasons justifying its recommendations (as *per* the definition of “recommendation” in section 2).

Held, the application is dismissed. Assuming, but not deciding, that the Commission is amenable to process of this Court and that, in a proper case, prohibition and *mandamus* would lie to regulate it, and assuming applicants have status, the question could have been raised in August of 1975 when it might have been determined before the hearings were held and when, had the advertisement been held invalid, there might have been time to advertise again, and still complete the report within the year prescribed by section 18. The complaint of inadequacy in the reasons is now stale and forlorn, as it was not established that the particular objection was raised at the time. The report was laid before the House of Commons on February 27, 1976. Its validity could have been reviewed in the Court of Appeal if proceedings had been commenced within 10 days. This would have been the correct manner and the proper forum in which to question its validity. And, if the Court were to grant an extension of time, such review is still available.

B. Keith Penner, Norman Cafik et Harry Assad
(Requérants)

c.

La Commission de délimitation des circonscriptions électorales pour l'Ontario, Campbell Grant, W. Tarnopolsky, F. L. Gratton et Nelson Castonguay, en qualité de membres de ladite Commission et Nelson Castonguay, en qualité de commissaire à la représentation
(Intimés)

Division de première instance, le juge en chef adjoint Thurlow—Ottawa, les 6 et 11 mai 1976.

Brefs de prérogative—Les requérants demandent un bref de prohibition pour interdire aux intimés de terminer le rapport, d'en transmettre un exemplaire à la Chambre des communes et de rédiger et transmettre au secrétaire d'État une ordonnance de représentation—Les requérants demandent des brefs de mandamus sommant les intimés de rédiger un rapport contenant les motifs des recommandations et de tenir des audiences publiques relativement à ce rapport et enjoignant au commissaire d'en transmettre un exemplaire à l'Orateur de la Chambre des communes—Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales, S.R.C. 1970, c. E-2, art. 2 (modifié par S.C. 1974-75-76, c. 10, art. 2), 18, 19(1), 21 et 22—Loi sur la Cour fédérale, art. 28(2).

Les requérants réclament le redressement ci-dessus mentionné en alléguant que l'annonce des séances de la Commission de délimitation des circonscriptions électorales pour l'Ontario, publiée en août 1975, conformément à l'article 17 de la *Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales*, ainsi que toutes les procédures ultérieures, y compris son rapport, étaient et sont légalement sans effet parce que la Commission a omis d'indiquer dans cette annonce et dans son rapport les motifs justifiant ses recommandations (conformément à la définition du mot «recommandation» à l'article 2).

Arrêt: la demande est rejetée. A supposer, sans toutefois l'affirmer, que la Commission peut être traduite devant cette Cour et que normalement les brefs de prohibition et de *mandamus* seraient recevables aux fins de régler ses fonctions, et à supposer également que les requérants ont qualité pour agir, on aurait pu soulever la question au mois d'août 1975, au moment où elle aurait pu être jugée avant la tenue des audiences et où il aurait été encore temps, si l'annonce avait été déclarée nulle, d'en publier une autre et de terminer le rapport dans le délai d'un an prescrit par l'article 18. La plainte pour insuffisance des motifs me semble périmée et même sans espoir, car il n'a pas été établi que cette opposition particulière a été soulevée à ce moment. Le rapport a été déposé à la Chambre des communes le 27 février 1976. Sa validité aurait pu faire l'objet d'un examen devant la Cour d'appel si les procédures avaient été entamées dans un délai de 10 jours. Il aurait fallu procéder ainsi et ce tribunal aurait été l'autorité compétente pour juger la question de la validité. Il est encore possible de faire un tel examen si la Cour accepte de proroger le délai.

To grant prohibition now would prevent the Commission from carrying out its statutory function within the prescribed time. The Commissioner would also be prevented from fulfilling his function with respect to all the commissions. And, to grant *mandamus* would be to require the Commissioner to disregard these statutory limitations in favour of these ordained by the Court. The Court has no such authority; to do so would be to render illegal the report and any representation order based thereon, and the whole operation would be aborted. If respondents are left free to complete the act, and an appropriate proceeding to test its validity is then brought, applicants will be in no worse or different position. No harm will befall any of applicants' rights in refusing the relief, while, if the Court were to hold that the report was open to objection, and an appeal court were to decide otherwise, the consequences of this Court having granted relief would be irreversible.

APPLICATION.

COUNSEL:

John D. Richard, Q.C., and G. Fisk for applicants.
A. T. Hewitt for respondents.

SOLICITORS:

Gowling & Henderson, Ottawa, for applicants.
Hewitt, Hewitt, Nesbitt, Reid, McDonald & Tierney, Ottawa, for respondents.

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

THURLOW A.C.J.: This is an application for prohibition

(1) to prohibit the respondent Commission and its members and the Representation Commissioner from completing the Commission's report under the *Electoral Boundaries Readjustment Act*, and

(2) to prohibit the Representation Commissioner from returning a certified copy of the report to the Speaker of the House of Commons and preparing and transmitting to the Secretary of State for Canada a representation order with respect to the said report.

and for *mandamus* directed to the Commission and its members requiring them

(1) to prepare a report in accordance with the *Electoral Boundaries Readjustment Act* con-

Accorder maintenant un bref de prohibition empêcherait la Commission de remplir sa fonction légale dans le délai stipulé par la Loi. Le commissaire ne pourrait non plus remplir ses fonctions en ce qui concerne toutes les commissions. En outre, accorder le bref de *mandamus* forcerait la Commission à observer les délais de prescription décrétés par la Cour et non ceux imposés par la Loi. La Cour n'a pas ce pouvoir; agir de la sorte rendrait illégaux le rapport et toute ordonnance de représentation fondée sur ce dernier, et tous les effets de la Loi seraient annulés. Les requérants ne seront pas en plus mauvaise posture ni dans une situation différente si on leur laisse toute liberté pour franchir cette étape et si l'on entame ensuite les procédures appropriées pour en éprouver la validité. Les requérants ne seront aucunement lésés si on leur refuse le redressement réclamé. Par ailleurs, si la Cour concluait que le rapport était sujet à l'opposition et qu'une Cour d'appel en décidait autrement, l'octroi du redressement par cette Cour aurait des conséquences irrévocables.

DEMANDE.

AVOCATS:

John D. Richard, c.r., et G. Fisk pour les requérants.
A. T. Hewitt pour les intimés.

PROCUREURS:

Gowling & Henderson, Ottawa, pour les requérants.
Hewitt, Hewitt, Nesbitt, Reid, McDonald & Tierney, Ottawa, pour les intimés.

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

LE JUGE EN CHEF ADJOINT THURLOW: Il s'agit d'une demande visant à obtenir un bref de prohibition pour:

(1) interdire à la Commission intimée et à ses membres ainsi qu'au commissaire à la représentation de terminer le rapport de la Commission en vertu de la *Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales*, et

(2) interdire au commissaire à la représentation de renvoyer un exemplaire certifié de ce rapport à l'Orateur de la Chambre des communes et de préparer et transmettre au secrétaire d'État du Canada une ordonnance de représentation relative audit rapport;

et un bref de *mandamus* à l'encontre de la Commission et de ses membres les sommant de:

(1) rédiger un rapport conformément à la *Loi sur la révision des limites des circonscriptions*

taining reasons for the recommendations made in the report, and

(2) to hold public hearings based on such report containing reasons

and for *mandamus* to the Representation Commissioner requiring him to transmit a copy of said report to the Speaker of the House of Commons pursuant to subsection 19(1) of the *Electoral Boundaries Readjustment Act*.

The matter is one of urgency. I was informed by counsel that the Commission is about to dispose of the objections to its report raised in the House of Commons under section 20 of the Act, and that tomorrow, May 12, 1976, is the last of the thirty days within which the Commission is required by subsection 21(1) to consider and dispose of such objections. If, therefore, prohibition as requested is to issue and have any opportunity to operate, I must deal with the application immediately.

The basis of the applicants' claim for relief, as I understand it, is their contention that the advertisement of the sittings of the Commission published in August 1975 pursuant to section 17 of the Act, and all subsequent proceedings of the Commission including its report laid before the House of Commons on February 27, 1976, were and are of no legal effect because of the alleged failure of the Commission to express in the advertisement, which is itself a report as defined in section 2, and in the report laid before the House of Commons on February 27, 1976, reasons that justified the Commission's recommendations. The term "recommendation" is defined in section 2 as meaning "a recommendation that is justified by a reason therefor".

In the view I have formed of the matter, assuming, but without deciding, that the Commission is amenable to process of this Court, and that in a proper case prohibition and *mandamus* would lie to regulate its activities, and assuming as well that the applicants, or some of them, have adequate status to bring an application for such relief, the question of the validity of the advertisement could have been raised by such a proceeding as long ago as last August when it might have been determined before the hearings of the Commission were

électorales contenant les motifs des recommandations qui y sont faites, et

(2) tenir des audiences publiques relativement à ce même rapport qui contient les motifs,

et un bref de *mandamus* au commissaire à la représentation le sommant de transmettre un exemplaire dudit rapport à l'Orateur de la Chambre des communes conformément au paragraphe 19(1) de la *Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales*.

Cette affaire est urgente. L'avocat m'a informé que la Commission s'apprête à rendre une décision à l'égard des oppositions à son rapport soulevées à la Chambre des communes en vertu de l'article 20 de la Loi, et que demain, le 12 mai 1976, est le dernier des trente jours dans lesquels la Commission doit, conformément au paragraphe 21(1), étudier ses oppositions et en décider. Par conséquent, si la prohibition demandée doit être signifiée et avoir quelque effet, je dois m'occuper de la demande immédiatement.

Tel que je le comprends, les requérants réclament un redressement en alléguant que l'annonce des séances de la Commission publiée en août 1975, conformément à l'article 17 de la Loi, ainsi que toutes les procédures ultérieures de la Commission, incluant son rapport déposé à la Chambre des communes le 27 février 1976, étaient et sont légalement sans effet, soi-disant parce que la Commission a omis d'indiquer dans son annonce, constituant elle-même un rapport aux termes de l'article 2, ainsi que dans le rapport déposé à la Chambre des communes le 27 février 1976, les motifs justifiant ses recommandations. Le terme «recommandation» est défini à l'article 2 comme signifiant «une recommandation qui est justifiée par un motif à cet effet».

Selon mon opinion dans la présente affaire et assumant, sans toutefois l'affirmer, que la Commission peut être traduite devant cette Cour et que normalement la prohibition et le *mandamus* seraient recevables aux fins de régler ses fonctions, et assumant également que les requérants, ou certains d'entre eux, sont en droit d'effectuer une telle demande en redressement, cette procédure aurait pu mettre en cause la validité de l'annonce dès le mois d'août dernier, au moment où cette validité aurait pu être établie avant les

held and when there might still have been time, if the advertisement was held invalid, to advertise again and yet complete the Commission's report within the year prescribed by section 18, which in this case ran from February 28, 1975. As a basis for prohibition and *mandamus* at this stage the complaint of inadequacy in the reasons for the Commission's recommendations, as expressed in the advertisement, appears to me to be stale, and forlorn, as well, since it is not established on the material before me that the particular objection was raised at the time either before the Commission or elsewhere.

Next, as previously mentioned, the report of the Commission was laid before the House of Commons on February 27, 1976. We are now in May. It is my opinion that the validity of the report could have been the subject of a review in the Court of Appeal under section 28 of the *Federal Court Act* had proceedings been commenced within the ten-day period referred to in subsection 28(2) of the Act. Such a review is still available if that Court can be persuaded to extend the time for bringing an application. In my view that would have been the correct way and the right forum in which to raise the question of the validity of the Commission's report.

The stage which has now been reached is that of the disposition by the Commission of objections to the report raised in the House of Commons, after which the Representation Commissioner is required by section 21 to return to the Speaker of the House of Commons a certified copy of the report with or without amendment accordingly as the disposition of the objections by the Commission requires. Thereafter, a representation order is to be issued as provided by section 22. I see no escape from the conclusion that if prohibition is granted the Commission will be prevented from carrying out its statutory function within the time which the statute ordains and the Representation Commissioner, as well, will be prevented from carrying out his functions not only with respect to the report of this Commission but with respect to the reports of all the commissions. Moreover, the result of granting the *mandamus* requested, as I see it, would be to require the Commission to

audiences de la Commission et où il aurait encore pu être temps, si l'annonce avait été déclarée nulle, de publier un autre avis et de terminer le rapport de la Commission dans l'année prescrite par l'article 18 qui commençait, en l'espèce, le 28 février 1975. Comme fondement de la prohibition et du *mandamus*, à ce stade la plainte pour insuffisance des motifs des recommandations de la Commission, tels qu'ils étaient mentionnés dans l'annonce, me semble périmée et même sans espoir, vu que les documents qui m'ont été soumis n'établissent pas que cette opposition particulière a été soulevée à l'époque devant la Commission ou une autre autorité.

De plus, comme on l'a mentionné, le rapport de la Commission a été déposé à la Chambre des communes le 27 février 1976. Nous sommes maintenant en mai. A mon avis, la validité du rapport aurait pu faire l'objet d'un examen devant la Cour d'appel en vertu de l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale* si les procédures avaient débuté dans la période de 10 jours indiquée au paragraphe 28(2) de la Loi. Il est encore possible de faire un tel examen si la Cour peut être convaincue de prolonger la période requise pour présenter une demande. Selon moi, il aurait fallu procéder ainsi et ce tribunal aurait été l'autorité compétente pour juger la question de la validité du rapport de la Commission.

Maintenant, nous en sommes rendus au stade où la Commission doit rendre sa décision à l'égard des oppositions au rapport, soulevées à la Chambre des communes; après, le commissaire à la représentation est tenu, en vertu de l'article 21, de retourner à l'Orateur de la Chambre des communes un exemplaire certifié du rapport accompagné ou non des modifications requises, selon la décision de la Commission à l'égard des oppositions. Par la suite, une ordonnance de représentation doit être émise, comme le prévoit l'article 22. Si un bref de prohibition est accordé, il faudra conclure que la Commission ne pourra pas remplir ses fonctions législatives dans la limite de temps stipulée par la Loi, pas plus que le commissaire à la représentation, en ce qui touche non seulement le rapport de la présente Commission, mais aussi ceux de toutes les commissions. En outre, le fait d'accorder le bref de *mandamus* demandé aurait pour résultat, à mon avis, d'obliger la Commission à ignorer les délais

disregard the time limitations of the statute in favour of limitations ordained by the Court. That, in my opinion, the Court has no authority to do and, if it did so, the result could be expected to be that the report and any representation order based thereon would be held to be illegal and the whole operation of the statute commenced by the proclamation of February 28, 1975, would be aborted. That appears to me to be a serious result to contemplate.

On the other hand, as I see it, the applicants will be in no worse position for attacking the validity of the final act, which they now seek to prohibit, if the Commission is left free to complete that act and an appropriate proceeding is then brought to test its validity. Nor would their position, from the point of view of attacking the validity of the advertisement and the report tabled on February 27, 1976, be different or any worse than it is on this application.

These considerations lead me to the conclusion that even if I were of the opinion that the Commission's report was open to the objections raised against it, a question which in my view might well be resolved either way, the discretion of the Court to grant or refuse relief by way of prohibition or *mandamus* should be exercised in favour of refusing it. As I see it, no harm will befall any rights the applicants may have if the relief sought is refused. On the other hand, if I were to conclude that the report was open to objection and a court of appeal were to take the other view the consequences of my having granted relief would be irreversible.

The application is accordingly dismissed.

de prescription de la Loi au profit de délais de prescription décrétés par la Cour. C'est là une chose que la Cour n'a pas le pouvoir de faire et, si elle le faisait, on pourrait s'attendre que le rapport et toute ordonnance de représentation fondée sur ce dernier soient considérés comme illégaux et que tous les effets de la Loi, en vigueur depuis la promulgation du 28 février 1975, soient annulés. Il me semble que ce sont là des conséquences graves.

Par ailleurs, selon moi, les requérants ne seront pas en plus mauvaise posture pour contester la validité de l'étape finale qu'ils tentent maintenant d'interdire, si la Commission a toute liberté pour franchir cette étape et si l'on entame ensuite les procédures appropriées pour en éprouver la validité. Quant à la contestation de la validité de l'avis et du rapport déposé le 27 février 1976, les requérants se trouveraient dans la même situation que dans le cas présent.

Ces considérations m'amènent à conclure que même si j'étais d'avis que les oppositions au rapport de la Commission étaient valables, question qui, selon moi, pourrait être résolue d'une façon ou de l'autre, la Cour, utilisant la discrétion dont elle dispose pour refuser ou accorder un redressement par voie de prohibition ou de *mandamus*, devrait se prononcer contre ce redressement. Les requérants ne seront aucunement lésés dans leurs droits si le redressement qu'ils recherchent est refusé. Par ailleurs, si je devais conclure que le rapport est sujet à opposition et qu'une Cour d'appel en déciderait autrement, les conséquences de mon geste, par suite de l'octroi d'un redressement, seraient irréversibles.

La demande est donc rejetée.