

LASKIN 2023

Official Problem

The attached fictitious decisions in the matter of *Citizens for Democracy v Canada (Attorney General)*, rendered by the Federal Court and the Federal Court of Appeal, constitute the official problem of the 2023 Laskin Moot.

The problem contains a complete summary of the evidence adduced before the Court. This evidence covers all adjudicative facts. The extent to which an appellate court may draw inferences from the evidence is a matter for mooters to determine. Mooters may not introduce additional facts, studies or reports.

While mooters are not limited to the issues raised in the problem, mooters should note that appellate courts may be reluctant to hear novel issues being raised for the first time at the final level of appeal.

With respect to the issues identified in the attached fictitious decisions, mooters should not presume that the judges' analysis is correct or complete. The judges may not have reviewed all the issues in detail. They may not have used the factual record as they should have. Other lines of argument and characterizations of the evidence may be available. Mooters should develop arguments which they believe are most persuasive, whether mentioned by the judges or not.

Mooters should bear in mind that during their Matches, judges are not limited in their questions to the parties' factums or oral submissions and that judges may raise all issues that they consider relevant.

LASKIN 2023

Problème officiel

Les décisions fictives ci-jointes, rendues par la Cour fédérale et la Cour d'appel fédérale dans l'affaire de *Citoyens pour la démocratie c Canada (Procureur général)*, constituent le problème officiel du concours Laskin 2023.

Le problème contient un résumé complet de la preuve présentée devant le tribunal et cette preuve couvre tous les faits adjudicatifs de la cause. Il revient aux participants de déterminer dans quelle mesure une cour d'appel peut tirer des conclusions à partir de la preuve. Il n'est pas permis d'introduire de la preuve supplémentaire, des études ou des rapports.

Les participants doivent savoir que bien qu'elles ne soient pas limitées aux questions soulevées dans le problème, les cours d'appel sont souvent hésitantes à se prononcer sur les nouvelles questions soulevées pour la première fois en dernière instance.

En ce qui concerne les questions identifiées dans les décisions fictives ci-jointes, les participants ne devraient pas tenir pour acquis que l'analyse des juges est exacte ou complète. Les juges n'ont pas nécessairement examiné toutes les questions en détail. Ils pourraient s'être trompés dans leur interprétation des faits. D'autres arguments et d'autres façons de qualifier la preuve présentée peuvent exister. Les participants doivent donc élaborer les arguments qu'ils considèrent les plus persuasifs, qu'ils aient ou non été mentionnés par les juges.

Les plaideurs doivent se souvenir que, durant leurs Matches, les juges n'ont pas l'obligation de limiter leurs questions au contenu du mémoire des parties ou de leurs plaidoiries. Les juges peuvent soulever toutes les questions qu'ils estiment pertinentes.

Comments made by the judges or any of the individuals identified in the attached decisions do not necessarily reflect the views or opinion of the author of the problem, their employer, or anyone associated with the Laskin Moot.

Les commentaires formulés par les juges ou l'une ou l'autre des personnes citées dans les décisions ci-jointes ne reflètent pas nécessairement le point de vue ou l'opinion de l'auteur du problème, de son employeur ou de toutes personnes qui ont une connexion avec le concours Laskin.

Leave to appeal to the Canadian Court of Justice has been granted.

L'autorisation d'en appeler à la Cour canadienne de justice a été accordée.

Good luck and have fun!

Bonne chance et bon plaisir!

Author

Erin Collins

Autrice

Erin Collins

With the assistance of

Daniel Caron

Paul Daly

Hon. Yves de Montigny

Darcy MacPherson

Michael H. Morris

Olga Redko

Avec l'aide de

Daniel Caron

Paul Daly

l'Hon. Yves de Montigny

Darcy MacPherson

Michael H. Morris

Olga Redko

FEDERAL COURT

2023 FC 129

BETWEEN:

CITIZENS FOR DEMOCRACY

Applicant

and

CANADA (ATTORNEY GENERAL)

Respondent

JUDGMENT AND REASONS

BIGGAR J. –

1. This case raises a deceptively complicated question: should - and, in fact, can - this court review the decision to withdraw the writs and cancel the pending federal election? Although this question may appear simple on its face, it raises complex considerations about the very role of the courts and the limits on judicial power. Put another way, at the heart of this case is whether some questions simply cannot be decided by the court. I have concluded that this is one such question.
2. Before summarizing the facts of the case, a brief procedural note. For reasons that are self-evident, I agreed to hear this application on an urgent basis and to issue my reasons and judgment without delay. I wish to thank the parties for their cooperation in expediting the steps required to ready this matter for a hearing.
3. The applicant in this matter is Citizens for Democracy, an advocacy group comprising Canadians who hold strong views about the right to vote and Canada's democratic process. I note that the respondent Attorney General of Canada has not challenged the

COUR FÉDÉRALE

2023 FC 129

ENTRE:

CITOYENS POUR LA DÉMOCRATIE

Demandeur

et

CANADA (PROCUREUR GÉNÉRAL)

Défendeur

JUGEMENT ET MOTIFS

LA JUGE BIGGAR –

1. Ce cas soulève une question faussement compliquée : est-ce que cette cour devrait – et même pourrait – réviser la décision de retirer les brevets et annuler l'élection fédérale imminente? Bien que cette question semble simple à première vue, elle soulève des considérations complexes concernant le rôle même des cours et les limites du pouvoir judiciaire. En d'autres termes, au cœur de cette affaire, on cherche de savoir si certaines questions ne peuvent tout simplement pas être traitées par la cour. Je conclus que ceci est une telle question.
2. Avant de résumer les faits de ce cas, une brève note de procédure. Pour des raisons qui vont de soi, j'ai accepté d'entendre cette demande de façon urgente et d'émettre mes motifs et mon jugement sans délai. J'aimerais remercier les parties pour leur collaboration en accélérant les étapes nécessaires afin de mener cette affaire vers une audience.
3. Le demandeur dans cette affaire est Citoyens pour la démocratie, un groupe de défense composé de Canadiens ayant des opinions fortes concernant le droit de vote et le processus démocratique du Canada. Je note que le Procureur général du Canada n'a pas

applicant's standing to bring this application. Had the respondent done so, I would have been prepared to dispense with the issue, either on the basis that the individual members of Citizens for Democracy all have standing as they are directly impacted by the decision under review or, failing that, by granting public interest standing. To put it bluntly, this application raises pressing and fundamental issues. I do not believe that this matter ought to be resolved on the basis of legal technicalities.

A. BACKGROUND

4. The facts of this case are not in dispute. On January 30, 2023, following a brief meeting with the Prime Minister, Her Excellency the Governor General dissolved Parliament and called for a general election to be held on March 13. Pursuant to the *Canada Elections Act*, SC 2000, c 9 (**Act**), a number of other key dates are calculated relative to polling day, such as the close of candidate nominations on February 20, the advance polling days to be held March 3–6, and the deadline for special ballot voting applications on March 7. Notices of confirmation of registration, also referred to as “Voter Information Cards”, were required to be sent to all registered voters by February 17 to inform them of their assigned voting locations for advance polls and on polling day. In other words, like a boulder rolling down a hill, the election is moving, and with each passing day it becomes more difficult to stop. For this reason, I agreed to hear the matter on an emergency basis.
5. Beginning on February 15, protests in a number of large Canadian cities coalesced into what can now only be called an occupation. Many - although not all - of the protesters are members of a loosely organized group called “LIGHTS OUT”, which aims to raise awareness and combat the

contesté la qualité du demandeur de déposer la présente demande. Si le défendeur l'avait fait, j'aurais été prête à me passer de la question, soit en raison que les membres individus de Citoyens pour la démocratie ont toute la qualité d'agir vu qu'ils sont touchés directement par la décision en cause ou, à défaut, en accordant la qualité d'agir en l'intérêt public. Pour le dire franchement, cette demande soulève des questions urgentes et fondamentales. Je ne crois pas que cette affaire devrait être réglée sur la base de subtilités juridiques.

A. CONTEXTE

4. Les faits en l'espèce ne sont pas contestés. Le 30 janvier 2023, suite à une réunion de courte durée avec le premier ministre, Son Excellence la gouverneure générale a dissolu le parlement et a proclamé qu'une élection générale sera tenue le 13 mars. Selon la *Loi électorale du Canada*, LC 2000, c 9 (**Loi**), quelques autres dates clés sont calculées par rapport au jour du scrutin, y compris la clôture des nominations des candidats le 20 février, les jours de scrutin par anticipation les 3 à 6 mars, et le délai pour le vote par bulletin spécial le 7 mars. Les avis de confirmation d'inscription, aussi appelés les « cartes d'information de l'électeur », devraient être envoyés à tous les électeurs inscrits au plus tard le 17 février pour les informer de leurs endroits désignés pour le vote par anticipation et le jour du scrutin. Autrement dit, comme un rocher dévalant une colline, l'élection avance, et chaque jour qui passe la rend plus difficile à arrêter. Pour cette raison, j'ai accepté à la tenue d'une audience sur une base urgente.
5. À partir du 15 février, les manifestations dans plusieurs grandes villes canadiennes se sont regroupées en ce l'on ne peut plus appeler aujourd'hui qu'une occupation. Plusieurs – mais pas tous – des manifestants sont membres d'un groupe peu organisé qui s'appelle « ON ÉTEINT », qui vise à sensibiliser

harms caused by light pollution. The group had previously engaged in a number of smaller, peaceful protests, marched to Parliament Hill and promoted activities around Earth Hour.

6. However, the 2023 protests were markedly different. Protesters arrived with recreational vehicles and tents, and they proceeded to set up camp in these cities. While many of these camps were located in downtown business sectors, smaller groups set up similar camps in industrial areas farther from the urban centres. These secondary sites have unfortunately served as staging grounds for “LIGHTS OUT”, with the result that the occupation has become more entrenched.

7. Further, a number of these protesters - although, again, not all - have engaged in a campaign of civil disobedience and vandalism, damaging street lights and even breaking into some office buildings at night to turn off their lighting. For reasons beyond the scope of this hearing, law enforcement has proved unwilling or unable to rein in these protests, and as “LIGHTS OUT” members remained for several days, large sectors of these cities have become paralyzed by the occupation. Some businesses have reported being harassed by “LIGHTS OUT” protesters for using artificial lighting or displaying lit signage on the street, and as a result a number of businesses have taken the extraordinary step of remaining closed until the occupation ends.

8. In the context of this increasingly entrenched occupation, Elections Canada began hearing concerns from some Returning Officers about

les gens des effets néfastes de la pollution lumineuse et de combattre ces effets. Le groupe avait participé par le passé dans un nombre de protestations plus petites et paisibles, avait participé à une marche à la Colline du Parlement et avait encouragé des activités liées à l’Heure de la Terre.

6. Cependant, les manifestations de 2023 étaient très différentes. Les manifestants sont arrivés avec des véhicules récréatifs et des tentes, et ils ont procédé à installer des campements dans ces villes. Alors que plusieurs de ces campements ont été installés dans des zones d’affaires du centre-ville, d’autres groupes plus petits ont établi de tels campements dans des endroits industriels plus loin des centres urbains. Ces lieux secondaires ont malheureusement servi comme des terrains de rassemblement pour « ON ÉTEINT », de sorte que l’occupation est devenue plus enracinée.

7. De plus, plusieurs de ces manifestants – même si, encore une fois, pas tous – se sont livrés à une campagne de désobéissance civile et de vandalisme, endommageant les lampadaires et même entrant par effraction dans des immeubles de bureaux pendant la nuit pour éteindre l’éclairage. Pour des raisons qui dépassent le cadre de cette audience, les forces de l’ordre se sont révélées réticentes ou incapables de réprimer les manifestations, et vu que les membres de « ON ÉTEINT » sont restés plusieurs jours, de grands secteurs de ces villes sont devenus paralysés par l’occupation. Quelques entreprises ont rapporté être harcelées par les manifestants de « ON ÉTEINT » pour avoir utilisé l’éclairage artificiel ou de panneaux lumineux à la rue, de sorte que plusieurs entreprises ont pris la décision extraordinaire de fermer leurs portes jusqu’à ce que l’occupation soit terminée.

8. Dans le cadre de cette occupation de plus en plus enracinée, un nombre de Directeurs du scrutin ont fait part de leurs préoccupations à

the need to find alternative locations for the polls. Returning Officers responsible for these urban centres reported that some landlords have called to advise that previously-leased facilities may not be available due to the occupation. Other landlords have called to ask whether the election will proceed despite the occupation. Some Returning Officers have had to close their local offices as a result of “LIGHTS OUT”’s disruptive activities. Adding to this already difficult situation, some Returning Officers have reported hearing that some of the printing companies they engaged to print ballots have had to close their facilities, and at least one reported a truck with a shipment of ballots being stopped en route to the Returning Office by a group of protesters who set fire to the truck.

9. In response to questions raised in the media, “LIGHTS OUT” issued a statement on social media, saying that they support the election and do not intend to interfere with election-related activities, as long as those activities are conducted during daylight hours. This statement made no mention of the voting hours prescribed in the Act, which clearly extend beyond “daylight hours” for this time of year.

10. In this context, the Chief Electoral Officer of Canada took the extraordinary and unprecedented step of invoking subsection 59(1) of the Act. That section states,

59 (1) The Governor in Council may order the withdrawal of a writ for any electoral district for which the Chief Electoral Officer certifies that by reason of a flood, fire or other disaster it is impracticable to carry out the provisions of this Act.

Élections Canada qu’il fallait trouver des endroits alternatifs pour les bureaux du scrutin. Les Directeurs du scrutin responsable de ces centres urbains rapportaient que plusieurs locataires les avaient appelés pour les aviser que des bureaux loués par le passé pourraient ne plus être disponibles en raison de l’occupation. D’autres locataires ont demandé si l’élection continuera malgré l’occupation. Quelques Directeurs du scrutin ont dû fermer leurs bureaux en raison des activités perturbatrices de « ON ÉTEINT ». En plus de cette situation déjà difficile, quelques Directeurs du scrutin ont avisé que les imprimeries qu’ils avaient engagées pour imprimer les bulletins de vote ont dû fermer leurs édifices, et au moins une a signalé qu’un de ses camions transportant des bulletins de vote a été arrêté par un groupe de manifestants alors qu’il était en route au bureau du Directeur du scrutin, et que ceux-ci auraient mis le feu au camion.

9. En réponse aux questions soulevées par les médias, « ON ÉTEINT » a émis une déclaration sur les sites de médias sociaux, disant qu’ils appuient l’élection et n’ont pas l’intention de perturber les activités liées à l’élection, tant que ces activités prennent lieu pendant les heures de jour. Cette déclaration n’a fait aucune mention des heures de vote prescrit par la Loi, qui s’étend évidemment au-delà des heures de jour pour cette période de l’année.

10. Dans ce contexte, le Directeur général des élections a pris la décision extraordinaire d’invoquer le paragraphe 59(1) de la Loi. Ce paragraphe prévoit ce qui suit,

59 (1) Le gouverneur en conseil peut ordonner le retrait du bref pour toute circonscription pour laquelle le directeur général des élections certifie qu’il est pratiquement impossible, par suite d’une inondation, d’un incendie ou de toute autre calamité,

d'appliquer la présente loi.

11. Although first added to the Act in 1952, this power has never been invoked. Under this provision, the Chief Electoral Officer may certify that it is “impracticable” to hold the election in one or more electoral districts, and the Governor in Council would then decide whether to postpone the election by up to seven days, withdraw the writ and cancel the election, or do nothing and the election would proceed. There is no question based on the evidence before this court that a brief postponement would do nothing to resolve the challenges in holding the election. The Governor in Council was faced with the question of whether to proceed with this extremely challenging election, or whether to withdraw the writs and cancel the election. In the latter case, the Act provides that a new election must be proclaimed within three months.

12. This question is already challenging enough. However, the concentration of the “LIGHTS OUT” protests in large urban centres has meant that the effects of these protests are not felt equally across all of Canada’s electoral districts. Indeed, the protests are largely concentrated in 125 electoral districts. Some large, rural electoral districts felt little to no impact from these protests, while others are paralyzed by the drawn-out occupation. This disparity in impact has led to the question this Court is being asked to answer.

B. DECISION UNDER REVIEW

13. The Chief Electoral Officer’s certification decision is set out in a relatively short letter addressed to Cabinet. That letter outlines the differing impacts of the protest in urban and rural areas. The Chief Electoral Officer quotes Merriam-Webster’s definition of

11. Bien qu’il ait été ajouté à la Loi en 1952, ce pouvoir n’a jamais été invoqué. Sous cette disposition, le Directeur général des élections peut certifier qu’il est « pratiquement impossible » de tenir l’élection dans une ou plusieurs circonscription(s), et la gouverneure en conseil déciderait alors s’il devrait reporter l’élection jusqu’à sept jours, retirer le bref et annuler l’élection, ou ne rien faire et l’élection continuera. Il n’y a aucune question sur la base de preuve devant cette cour qu’un reportage court ne fera rien pour résoudre les défis en tenant l’élection. La gouverneure en conseil faisait donc face à la question de savoir s’il faut poursuivre cette élection extrêmement difficile, ou s’il faut retirer les brefs et annuler l’élection. Dans ce dernier cas, la Loi prévoit qu’une nouvelle élection doit être proclamée dans les trois mois qui suivent.

12. Cette question est déjà assez difficile. Cependant, le fait que les manifestations de « ON ÉTEINT » soient concentrées dans de grands centres urbains entraîne la conséquence que les effets de ces manifestations ne sont pas ressentis également à travers de toutes les circonscriptions au Canada. En effet, les manifestations se sont largement concentrées dans 125 circonscriptions. Quelques grandes circonscriptions rurales ont peu senti l’impact de ces manifestations, voire du tout, tandis que d’autres sont paralysées par l’occupation prolongée. Cette divergence d’impact a mené à la question à laquelle cette cour est appelée à répondre.

B. DÉCISION À L’EXAMEN

13. La décision de certification du Directeur général des élections est étayée dans une lettre relativement courte adressée au Cabinet. Cette lettre résume les impacts différents des manifestations dans les endroits urbains et ruraux. Le Directeur

“impracticable”, which is: “incapable of being performed or accomplished by the means employed or at command.” He states that, considering this definition, and based on the information provided to him by Returning Officers in the affected electoral districts, he reluctantly concludes that it is impracticable to conduct the election in these 125 electoral districts. However, given the minimal impact in other locations, he explicitly stated that his certification decision is restricted to those 125 electoral districts and that the election would proceed in the remaining 213 districts.

14. From that point onwards, the record before me is sparse, given that the deliberations were subject to Cabinet confidence. However, the day after the Chief Electoral Officer’s letter, the Clerk of the Privy Council issued the following public statement:

Yesterday, the Chief Electoral Officer wrote to advise that he had concluded that the election could not proceed as a result of the ongoing “LIGHTS OUT” protests. He therefore took the unprecedented step of certifying, pursuant to section 59 of the *Canada Elections Act*, that it was impracticable to conduct the election and recommended that the writs of election be withdrawn. The Chief Electoral Officer’s decision stated that his recommendation was limited to the 125 affected electoral districts and he intended to proceed with the election in the remaining 213 electoral districts.

The Panel established under the Critical Election Incident Public Protocol has considered the Chief Electoral Officer’s letter. Although the protests are

général des élections cite la définition du mot anglais « impracticable » qui se trouve dans le dictionnaire Merriam-Webster afin de donner un sens au terme « pratiquement impossible », lequel définit le mot comme voulant dire « incapable d’être exécuté ou accompli par les moyens employés ou commandés » [notre traduction]. Il note que, prenant compte de cette définition, et étant donné les renseignements qui lui ont été fournis par les directeurs du scrutin des circonscriptions touchées, il conclut avec réticence qu’il est pratiquement impossible de tenir l’élection dans ces 125 circonscriptions. Cependant, vu l’impact minimal dans d’autres endroits, il note explicitement que sa décision de certification est limitée à ces 125 circonscriptions et que l’élection procéderait dans les 213 circonscriptions restantes.

14. À partir de ce point, le dossier devant moi est maigre, étant donné que les délibérations sont des renseignements confidentiels du Cabinet. Cependant, le jour après la lettre du Directeur général des élections, la Greffière du Conseil privé a publié le communiqué public suivant :

Hier, le Directeur général des élections m’a écrit pour m’aviser qu’il a conclu que l’élection ne peut pas procéder en raison des manifestations continues de « ON ÉTEINT ». Il a donc pris la décision sans précédent de certifier, selon l’article 59 de la *Loi électorale du Canada*, qu’il est pratiquement impossible de tenir l’élection et a recommandé que les brefs d’élection soient retenus. La décision du Directeur général des élections prévoyait que sa recommandation était limitée aux 125 circonscriptions touchées et qu’il avait l’intention de procéder avec l’élection dans les 213 circonscriptions qui restent.

Le groupe d’experts établi sous le

concentrated in urban centres, more than one third of Canada's electoral districts are impacted. We also note that, in past elections, Canadians in remote and rural areas have tended to support different political parties from those with support concentrated in urban centres. In this context, the Panel does not believe that it is advisable to proceed with the election in any electoral districts until it can proceed in all of them.

The Panel understands that this decision may be unexpected. This entire situation is unprecedented and calls for extraordinary measures. In our view, the risk of further uncertainty and even a potential constitutional crisis is too great to allow the vote to proceed. Even if the election proceeds without issue in the 213 unaffected electoral districts, it may not be possible to know which party will form government without results from the remaining ridings. The party that holds the majority of those 213 electoral districts may not be the party that would eventually hold the most seats after all electoral districts have voted and there is no guarantee that a party would cede power if it had been invited to form government based on these partial results. It is unclear whether Parliament could be recalled before an election is held in the 125 affected electoral district or whether it would be able to function. This uncertainty could last for months, given the statutory deadline for issuing a new writ after the previous one is withdrawn. Canadians must have confidence in the integrity of their electoral system and their trust in Parliament could be irreparably undermined if this election proceeds at different times in different parts of the country.

On the Panel's advice, the Governor in Council has therefore ordered that the

Protocole public en cas d'incident électoral majeur a considéré la lettre du Directeur général des élections. Bien que les manifestations soient concentrées dans les centres urbains, plus d'un tiers des circonscriptions au Canada sont touchées. On note aussi que dans les élections précédentes, les Canadiens dans des régions rurales et éloignées avaient tendance à soutenir de différents partis politiques que ceux dont leur soutien est concentré aux centres urbains. Dans ce contexte, le groupe d'experts ne croit pas qu'il soit prudent de procéder avec l'élection dans quelque circonscription que ce soit avant qu'elle puisse procéder dans toutes.

Le groupe d'experts comprend que cette décision peut être imprévue. Cette situation est entièrement sans précédent et exige des mesures extraordinaires. À notre avis, le risque de plus d'incertitude et même d'une crise constitutionnelle potentielle est trop grand pour permettre à l'élection de procéder. Même si l'élection se déroule sans enjeu dans les 213 circonscriptions non touchées, il ne sera peut-être pas possible de savoir quel parti finira par détenir le plus de sièges après que toutes les circonscriptions ont voté et il n'y a aucune garantie qu'un parti cédera le pouvoir s'il est invité à former le gouvernement sur la base de résultats partiels. Il n'est pas clair si le Parlement pouvait être rappelé avant qu'une élection soit tenue dans les 125 circonscriptions touchées ou s'il pouvait fonctionner. Cette incertitude pourrait durer des mois, étant donné le délai statutaire pour émettre un nouveau bref après que l'ancien soit retenu. Les Canadiens devraient avoir confiance dans l'intégrité de leur système électoral et leur confiance dans leur Parlement pourrait être

writs of election be withdrawn in all 338 electoral districts pursuant to section 59 of the *Canada Elections Act*.

irrémédiablement minée si cette élection se déroule à des moments différents dans différentes parties du pays.

Sur l'avis du groupe d'experts, la gouverneure en conseil a donc ordonné que les brefs d'élection soient retenus dans toutes les 338 circonscriptions aux termes de l'article 59 de la *Loi électorale du Canada*.

15. The statement was accompanied by a brief Order in Council stating that the writs had been ordered withdrawn in all electoral districts pursuant to section 59 of the Act. The Court is now asked to review this decision.

15. Ce communiqué fut accompagné d'un Décret prévoyant que les brefs avaient été ordonnés retirés dans toutes les circonscriptions selon l'article 59 de la Loi. La cour est maintenant invitée à réviser cette décision.

C. ISSUES

16. The parties have raised two issues before me:

1. Can the Governor in Council order the withdrawal of the writ in an electoral district where the Chief Electoral Officer has not certified that conducting the election is impracticable?
2. Do the "LIGHTS OUT" protests constitute an "other disaster" within the meaning of section 59 of the Act?

D. STANDARD OF REVIEW

17. Neither party argued standard of review before me and both framed their arguments in terms of whether the decision under review is reasonable. As I cannot think of a decision of a more discretionary nature, and out of respect for the limits on judicial power relative to executive power in matters such as this, I will review the decision for reasonableness.

C. QUESTIONS EN LITIGE

16. Les parties ont soulevé deux questions devant moi :

1. La gouverneure en conseil peut-elle ordonner le retrait du bref dans une circonscription où le Directeur général des élections n'a pas certifié que la tenue de l'élection est pratiquement impossible?
2. Les manifestations de « ON ÉTEINT » constituent-elles une « autre calamité » au sens de l'article 59 de la Loi?

D. NORME DE CONTRÔLE

17. Aucune des parties n'a présenté des arguments concernant la norme de contrôle applicable, et elles ont toutes les deux formulé leurs arguments de façon à déterminer si la décision à réviser est raisonnable. Comme je ne peux pas penser à une décision qui revêt un caractère plus discrétionnaire, et par respect pour les limites du pouvoir judiciaire relatives à celui de l'exécutif dans des affaires comme celle-ci, je vais réviser la décision selon la norme de la

raisonnabilité.

E. THE CHIEF ELECTORAL OFFICER'S IMPRACTICABILITY CERTIFICATION IS A NECESSARY PRECONDITION TO THE AUTHORITY TO ORDER WITHDRAWAL OF THE WRIT

18. With the utmost respect to the Panel, I have concluded that the decision must be quashed because the Panel unreasonably exceeded its statutory authority. In my view, section 59 of the Act only grants the Governor in Council the authority to order that a writ of election be withdrawn after the Chief Electoral Officer has certified that it is impracticable to conduct the election. In the present context, the Chief Electoral Officer stated clearly that his certification decision was limited to the 125 affected electoral districts and that the election could proceed in the remaining electoral districts. I therefore conclude that the Governor in Council lacked the authority to order that the writs be withdrawn in those 213 electoral districts not impacted by the protests.

19. I do not reach this decision lightly. I am sensitive to the concerns raised in the Panel's public statement. Were the Chief Electoral Officer's certification decision under review rather than the resulting decision of the Governor in Council, I might be persuaded that it is unreasonable to proceed with the election in only two thirds of the country. However, that is not the decision I am being asked to review. In my view, regardless of whether I agree with the Chief Electoral Officer's determination, the statutory wording is clear: the Governor in Council can only interfere with the conduct of the election in an electoral district where the Chief Electoral Officer has certified that carrying out the election is impracticable.

E. L'ATTESTATION D'IMPRATICABILITÉ DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DES ÉLECTIONS EST UNE CONDITION PRÉALABLE NÉCESSAIRE AU POUVOIR D'ORDONNER LE RETRAIT DU BREF

18. Avec le plus grand respect pour le groupe d'experts, je conclus que la décision devrait être annulée, car le groupe d'experts a déraisonnablement dépassé son pouvoir législatif. À mon avis, l'article 59 de la Loi n'accorde la gouverneure en conseil que le pouvoir d'ordonner qu'un bref d'élection soit retenu après que le Directeur général des élections ait certifié qu'il est pratiquement impossible de livrer l'élection. Dans le contexte actuel, le Directeur général des élections a clairement énoncé que sa décision de certification était limitée aux 125 circonscriptions touchées et que l'élection pouvait procéder dans les circonscriptions restantes. Je conclus donc que la gouverneure en conseil n'avait pas le pouvoir d'ordonner que les brefs soient retenus dans les 213 circonscriptions qui n'étaient pas touchées par les manifestations.

19. Je n'arrive pas à cette conclusion à la légère. Je suis sensible aux préoccupations soulevées dans le communiqué public du groupe d'experts. Si la décision de certification du Directeur général des élections était sous révision au lieu de celle rendue par la gouverneure en conseil, je pourrais être persuadée qu'il est déraisonnable de continuer avec l'élection dans seulement deux tiers du pays. Cependant, ce n'est pas la décision qu'on me demande de réviser. À mon avis, peu importe si je suis d'accord avec la conclusion du Directeur général des élections, le libellé statutaire est clair : la gouverneure en conseil ne peut intervenir dans l'élection que là où le Directeur général des élections ait certifié que le conduit de

l'élection sera pratiquement impossible.

F. THE PROTESTS CONSTITUTE AN "OTHER DISASTER"

20. I am satisfied that the ongoing occupation of major urban centres constitutes an "other disaster" in the sense of section 59 of the Act. I have not been persuaded by the applicant's argument that the provision is limited to natural disasters or other situations that some might call an "act of God". The fact that this disaster is the result of deliberate human action does not make it any less a disaster.
21. I have also not been persuaded by the applicant's argument that the protests can only constitute a disaster where provincial or local authorities have declared a state of emergency. I do not find it necessary to refer to the various legislative instruments that authorize declaration of states of emergency. Given widespread public references to "gridlock" and "occupations" in the affected urban centres, as well as the large number of businesses that have scaled back or shut down their operations as a result of these protests, I am satisfied that the situation meets the ordinary and common sense definition of the term "disaster".

G. CONCLUSION

22. For these reasons, the Governor in Council's order to withdraw the writs of election in the 213 unaffected electoral districts is quashed. The Governor in Council's order with respect to the 125 affected electoral districts is reasonable and should not be disturbed. Given the result as well as the importance of the matter, I make no order as to costs.

F. LES MANIFESTATIONS CONSTITUENT UNE « AUTRE CALAMITÉ »

20. Je suis convaincu que l'occupation qui persiste dans les centres urbains majeurs constitue une « autre calamité » au sens de l'article 59 de la Loi. Je ne suis pas persuadée par la prétention du demandeur voulant que cette disposition soit limitée aux catastrophes naturelles ou d'autres situations que certains pourraient qualifier d'« acte de Dieu ». Le fait que cette catastrophe est le résultat d'actes humains délibérés n'en fait pas moins une catastrophe.
21. Je n'ai non plus été persuadée par les prétentions du demandeur que ces manifestations ne peuvent constituer une catastrophe que si les autorités locales ont déclaré l'état d'urgence. Je ne crois pas qu'il soit nécessaire de faire référence aux divers instruments législatifs qui autorisent les déclarations d'état d'urgence. Étant donné les références publiques généralisées à l'« embouteillage » et des « occupations » dans les centres urbains touchés, ainsi que le grand nombre d'entreprises qui ont réduit ou fermé leurs opérations en raison de ces manifestations, je suis convaincue que la situation correspond à la définition ordinaire et le sens commun du terme « calamité ».

G. CONCLUSION

22. Pour ces motifs, l'ordonnance de la gouverneure en conseil de retirer les brefs d'élection dans les 213 circonscriptions non touchées est annulée. L'ordonnance de la gouverneure en conseil quant aux 125 circonscriptions touchées est raisonnable et ne devrait pas être modifiée. Vu le résultat de cette demande, ainsi que son importance, je ne fais aucune ordonnance concernant les dépens.

FEDERAL COURT OF APPEAL

COUR D'APPEL FÉDÉRALE

2023 FCA 7

2023 CAF 7

CORAM: CASTONGUAY J.A.
NELSON J.A.
HAMEL J.A.

CORAM: LE JUGE CASTONGUAY
LA JUGE NELSON
LE JUGE HAMEL

BETWEEN:

ENTRE:

CANADA (ATTORNEY GENERAL)

CANADA (PROCUREUR GÉNÉRAL)

Appellant

Appelant

and

et

CITIZENS FOR DEMOCRACY

CITOYENS POUR LA DÉMOCRATIE

Respondent

Intimée

**REASONS FOR JUDGMENT
(Delivered from the Bench)**

**MOTIFS DU JUGEMENT
(Prononcés à l'audience)**

CASTONGUAY J.A. –

LE JUGE CASTONGUAY –

1. This is an appeal from the decision of Justice Biggar regarding the Governor in Council's order to withdraw the writs of election in all 338 of Canada's electoral districts. The order was issued pursuant to section 59 of the *Canada Elections Act (Act)*, following receipt of a letter from the Chief Electoral Officer certifying that it was impracticable to carry out the election as a result of the ongoing "LIGHTS OUT" occupation affecting approximately 125 of Canada's electoral districts.
2. Given the potential impact on an election that is well underway, we agreed to hear this appeal on an urgent basis. These are our reasons from the bench. A certified transcript will follow.
3. The facts of the matter are well summarized

1. Ceci est un appel de la décision de madame la Juge Biggar concernant l'ordonnance de la gouverneure en conseil de retirer les brefs d'élection dans toutes les 338 circonscriptions au Canada. L'ordonnance a été émise aux termes de l'article 59 de la *Loi électorale du Canada (Loi)*, suite à la réception d'une lettre du Directeur général des élections certifiant qu'il était pratiquement impossible de procéder à la tenue de l'élection en raison des manifestations continues de « ON ÉTEINT » touchant près de 125 circonscriptions au Canada.
2. Vu l'impact potentiel sur une élection déjà bien avancée, on a accepté d'entendre l'appel sur une base d'urgence. Ce qui suit sont nos motifs tels que rendus à l'audience. Une transcription certifiée suivra.
3. Les faits de cette affaire sont bien résumés dans

in the Federal Court's decision. We will not repeat those facts.

4. I have concluded that the Federal Court's decision must be set aside and the Governor in Council's order reinstated. With respect to Justice Biggar, the decision below neglects a fundamental preliminary question: is this matter justiciable?
5. Not all questions can be answered by the courts, and respect for the separation of powers is necessary to the legitimacy of the role of the judiciary. Although the parties have made a valiant effort to frame their arguments in the language of judicial review, these efforts cannot change the fact that this case is fundamentally about the timing of an election. This is not a subject in which the courts should interfere. Just as the decision to call or not call an election is at the prerogative of the Governor General, the decision about whether to withdraw the writs of election and, if so where, is highly discretionary. For the courts to interfere with the exercise of this discretion would violate the unwritten separation of powers that is at the heart of Canada's democracy. Any interference by the courts would very likely impact the result of the election, leaving the courts open to claims of judicial activism and undermining their legitimacy.
6. For this reason, I would allow the appeal and restore the Governor in Council's order.

NELSON J.A.

7. I agree.

la décision de la Cour fédérale. Nous ne répéterons pas ces faits.

4. Je conclus que la décision de la Cour fédérale doit être annulée et l'ordonnance de la gouverneure en conseil rétablie. En toute déférence à la Juge Biggar, la décision de première instance fait fi d'une question fondamentale préliminaire : est-ce que l'affaire est justiciable?
5. Ce ne sont pas toutes les questions auxquelles les cours peuvent répondre, et le respect pour la séparation des pouvoirs est nécessaire à la légitimité du rôle des tribunaux judiciaires. Bien que les parties aient fait un vaillant effort d'encadrer la demande comme étant une révision judiciaire, ces efforts ne peuvent pas changer le fait que cette affaire concerne essentiellement le moment de la tenue d'une élection. Ceci n'est pas une question qui tombe du ressort des cours. Tout comme la décision de proclamer une élection ou non est une prérogative de la gouverneure générale, la décision de retirer les brevets d'élection, et le cas échéant, dans quelles circonscriptions, est une décision très discrétionnaire. Permettre aux tribunaux juridiques d'interférer avec l'exercice de ce pouvoir discrétionnaire violerait la séparation des pouvoirs non écrite qui est au cœur de la démocratie au Canada. Toute ingérence par les cours aurait très probablement un impact sur le résultat de l'élection, soulevant ainsi la possibilité que les cours fassent l'objet de revendications d'activisme judiciaire et qu'on porte atteinte à leur légitimité.
6. Pour cette raison, j'accueillerai l'appel et je rétablirai l'ordonnance de la gouverneure en conseil.

LA JUGE NELSON

7. Je suis d'accord.

HAMEL J.A. (Dissenting Reasons)

8. I respectfully disagree with my colleagues. While the issues are not identical, I note that the Federal Court granted an application for judicial review that also dealt with the timing of an election in *Aryeh-Bain v Canada*. That decision does not question the Federal Court's authority to review the exercise of discretion, and I see no reason why this case should be different.
9. However, much like in *Aryeh-Bain*, the decision before this Court fails to reflect a balancing of the right to vote protected by section 3 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. I raised this issue at the hearing, and was somewhat dismayed that the parties appeared to be unprepared to discuss the issue. Given that it has been a decade since the Supreme Court of Canada's decision in *Doré v Barreau du Québec*, this unpreparedness is difficult to understand.
10. While counsel for the Attorney General should be commended for their quick thinking, I was not persuaded that the Panel's public statement does, in fact, reflect this balancing in its conclusion that the uncertainty around the result justifies limiting the voting rights of Canadians living in the 213 unaffected electoral districts. I further find that much of the reasoning in the public statement is speculative at best. The Order in Council makes reference to the number of affected electoral districts, but does not appear to consider historical trends in election results or break down how many of the affected electoral districts may be considered "safe" compared to those that tend to swing more between different parties. I am also troubled by the suggestion from the respondent that the Order in Council could be motivated by political considerations, as public opinion polling

LE JUGE HAMEL (Motifs dissidents)

8. En toute déférence, je ne peux souscrire aux motifs de mes collègues. Bien que les enjeux ne soient pas identiques, je note que la Cour fédérale a accueilli une demande de contrôle judiciaire qui touchait aussi le moment du déclenchement d'une élection dans *Aryeh-Bain c Canada*. Cette décision ne remet pas en question le pouvoir de la Cour fédérale de réviser l'exercice de discrétion, et je ne vois pas pourquoi cette affaire devrait être différente.
9. Cependant, un peu comme dans *Aryeh-Bain*, la décision devant cette cour ne reflète aucunement un exercice d'équilibre relatif au droit de vote protégé par l'article 3 de la *Charte canadienne des droits et libertés*. J'ai soulevé cette question à l'audience et j'ai été un peu consterné que les parties ne semblassent pas être prêtes à en discuter. Étant donné que cela fait une décennie que la décision de la Cour suprême du Canada dans *Doré c Barreau du Québec*, ce manque de préparation est difficile à comprendre.
10. Bien que les avocats du Procureur général devraient être félicités pour leur rapidité d'esprit, je n'ai pas été persuadé que le communiqué public du groupe d'experts reflète, en fait, cette mise en équilibre lorsqu'il conclut que l'incertitude concernant le résultat justifie la restriction du droit de vote des Canadiens qui vivent dans les 213 circonscriptions non touchées. Je suis aussi d'avis que la plupart du raisonnement dans le communiqué public est au mieux spéculatif. Le Décret fait référence au nombre de circonscriptions touchées, mais ne semble considérer ni les tendances historiques dans les résultats des élections ni la répartition du nombre des circonscriptions touchées pouvant être considérées sûres par rapport à celles qui ont la tendance d'osciller plus entre de partis différents. Je suis également troublé par la suggestion du défendeur selon laquelle le Décret pourrait être motivé par des considérations politiques, car les résultats de

suggests that the incumbent government could be falling out of favour with the public as the “LIGHTS OUT” occupation drags on. Although I am mindful that it is not the role of a reviewing Court to hunt for errors and reweigh the evidence, these considerations raise serious issues of public concern. I do not believe that the right to vote should be limited based on hypothetical worst-case scenarios or extrinsic political considerations, particularly where any consideration of that right is implied.

11. Even if I am wrong about the right of voters, section 3 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* also protects the rights of candidates. It is no small feat to comply with the steps required of those seeking nomination as candidates, and the Governor in Council appears blind to the fact that her decision will require candidates to begin this work anew, even if they are running in an electoral district where the Chief Electoral Officer believes that the election can proceed.
12. Therefore, I disagree with my colleagues. I would uphold the Federal Court’s decision and remit the matter to the Governor in Council.

sondages d’opinion publique suggèrent que le gouvernement en place pourrait être en train de perdre la faveur du public à mesure que l’occupation de « ON ÉTEINT » persiste. Bien que je sois conscient qu’il n’est pas le rôle d’une cour qui siège en révision de chasser les erreurs et de soupeser à nouveau la preuve, ces considérations soulèvent de questions sérieuses d’intérêt public. Je ne crois pas que le droit de vote devrait être restreint en raison des pires scénarios hypothétiques ou de considérations politiques extrinsèques, surtout lorsque toute considération d’un tel droit est implicite.

11. Même si je me trompe pour ce qui est des droits des électeurs, l’article 3 de la *Charte canadienne des droits et libertés* protège aussi les droits des candidats. Ce n’est pas une mince affaire à ce que ceux et celles cherchant à être sélectionnés comme candidats et candidates se conforment avec les étapes qui s’imposent, et la gouverneure en conseil semble ignorer que sa décision va faire en sorte que les candidats devront entamer nouveau ce travail, même s’ils se présentent dans une circonscription où le Directeur général des élections croit que l’élection peut continuer.
12. Or, je suis en désaccord avec mes collègues. J’aurais confirmé la décision de la Cour fédérale et renvoyé l’affaire à la gouverneure en conseil.