

T-838-07  
2010 FC 43

T-838-07  
2010 CF 43

**L.G. Callaghan in his capacity as official agent for Robert Campbell and David Pallet in his capacity as official agent for Dan Mailer** (*Applicants*)

**L.G. Callaghan en qualité d'agent officiel de Robert Campbell et David Pallet en qualité d'agent officiel de Dan Mailer** (*demandeurs*)

v.

c.

**The Chief Electoral Officer of Canada** (*Respondent*)

**Le Directeur général des élections du Canada** (*défendeur*)

**INDEXED AS: CALLAGHAN v. CANADA (CHIEF ELECTORAL OFFICER)**

**RÉPERTORIÉ : CALLAGHAN c. CANADA (DIRECTEUR GÉNÉRAL DES ÉLECTIONS)**

Federal Court, Martineau J.—Ottawa, November 23, 2009; January 18, 2010.

Cour fédérale, juge Martineau—Ottawa, 23 novembre 2009; 18 janvier 2010.

\* Editor's note: This judgment has been reversed on appeal (2011 FCA 74). The reasons for judgment, handed down February 28, 2011, are published at [2011] 2 F.C.R. 80.

\* Note de l'arrêtiiste : Ce jugement a été infirmé en appel (2011 CAF 74). Voici la référence de publication des motifs du jugement prononcés le 28 février 2011 : [2011] 2 R.C.F. 80.

*Elections — Judicial review of Chief Electoral Officer's (CEO) decision refusing to certify advertising expenses claimed during 2006 federal election as election expenses — Conservative Party of Canada (Party) candidates claiming radio, television advertising expenses under "regional media buy" (RMB) program — Funds exchanged through "in and out" wire transfers — CEO considering advertising content not directly promoting candidates, Party close to authorized spending limit under Canada Elections Act (Act), RMB program illegally transferring Party liability for national advertising — Whether CEO could legally refuse to certify claimed expenses under Act, s. 465 on ground not satisfied expenses incurred by applicants — Possible for election expense under Act, s. 407 to exclusively promote candidate, or to promote both candidate and party — Use of same ad on different occasions no reason for refusing to certify expense — Evidence showing CEO's suspicions RMB program a sham not supporting impugned decisions, not constituting reasonable grounds to suspend certificates under s. 465 — Applicants having right to be reimbursed as expenses qualifying as "election expenses" incurred by them — Application allowed.*

*Élections — Contrôle judiciaire de la décision du directeur général des élections (DGE) de refuser de certifier des dépenses publicitaires déclarées à titre de dépenses électorales pendant les élections fédérales de 2006 — Des candidats du Parti conservateur du Canada (le Parti) avaient déclaré des dépenses au titre de publicités radio et télévisées aux termes du programme d'« achats publicitaires dans des médias locaux » (APML) — Les fonds ont été échangés par le truchement de virements « réciproques » — Le DGE estimait que le contenu de la publicité ne faisait pas directement la promotion de candidats, que le Parti avait presque atteint le plafond de dépenses fixé par la Loi électorale du Canada (la Loi), et que le programme d'APML avait transmis illégalement la dette encourue par le Parti relativement à des publicités nationales — Il s'agissait de savoir si le DGE pouvait légalement refuser de certifier les dépenses électorales déclarées en vertu de l'art. 465 de la Loi au motif qu'il n'était pas convaincu qu'elles avaient été engagées par les demandeurs — Les dépenses électorales en vertu de l'art. 407 de la Loi peuvent servir exclusivement à favoriser un candidat ou à favoriser à la fois un candidat et un parti — L'utilisation de la même annonce à des occasions différentes n'est pas considérée comme pouvant justifier le refus de certifier la dépense — Il appert de la preuve que les soupçons du DGE selon lesquels le programme d'APML était une façade ne justifiaient pas les décisions attaquées et ne constituaient pas des motifs raisonnables pour suspendre les certificats en*

*Construction of Statutes — Judicial review of decision refusing to certify advertising expenses as election expenses under Canada Elections Act, s. 465 — Powers, duties of CEO under Act, ss. 435, 465 limited to auditing, verifying accuracy of expenses — Clear distinction between audit, investigation — Commissioner of Canada Elections, not CEO, empowered to investigate non-compliance with Act — However, Court not endorsing overly restrictive view of CEO's powers under ss. 435, 465 — To be satisfied expenses accurately reported, CEO must have power to conduct audit of electoral campaign return, other documents.*

This was an application for judicial review of the Chief Electoral Officer's (CEO) decisions to refuse to certify, under section 465 of the *Canada Elections Act*, certain advertising expenses that had been claimed during the 2006 federal election as election expenses. The applicants requested that the Court set aside the CEO's decisions and force the CEO to deliver new certificates to the Receiver General for Canada that include the claimed advertising expenses.

The applicants claimed election expenses for their share in a "regional media buy" (RMB) program put in place by the Conservative Party of Canada (Party), under which candidates purchased radio and television advertising through a supplier. The chief agent for the Party transferred funds to the local campaigns participating in the RMB program. Those funds were then returned to the chief agent by way of "in and out" wire transfers. The CEO considered that the content of the advertising did not directly promote the candidates who were claiming the expense, and that the Party was close to its authorized spending limit under the Act such that it could not claim the ads as part of its expenses without overspending. The CEO also submitted in the present instance that the RMB program illegally transferred to participating candidates the liability incurred by the Party for the broadcasting of national advertising.

The principal issue was whether the CEO could legally refuse to certify for reimbursement under section 465 of the

*vertu de l'art. 465 — Les demandeurs avaient le droit d'être remboursés parce que les dépenses étaient admissibles à titre de « dépenses électorales » et qu'elles avaient été engagées par eux — Demande accueillie.*

*Interprétation des lois — Contrôle judiciaire d'une décision refusant de certifier des dépenses publicitaires déclarées à titre de dépenses électorales en vertu de l'art. 465 de la Loi électorale du Canada — Les pouvoirs et les obligations du DGE aux termes des art. 435 et 465 de la Loi sont limités à la vérification de l'exactitude des dépenses — Il y a une distinction nette entre la vérification et l'enquête — Le commissaire aux élections fédérales, pas le DGE, est habilité à enquêter sur l'inobservation de la Loi — Cependant, la Cour ne peut donner son aval à l'interprétation excessivement restrictive des pouvoirs conférés au DGE par les art. 435 et 465 — Pour être convaincu que les dépenses sont déclarées avec exactitude, le DGE doit avoir le pouvoir d'effectuer une vérification du compte de campagne électorale et d'autres documents.*

Il s'agissait d'une demande de contrôle judiciaire des décisions du directeur général des élections (le DGE) de refuser de certifier, en vertu de l'article 465 de la *Loi électorale du Canada*, certaines dépenses publicitaires qui avaient été déclarées à titre de dépenses électorales pendant les élections fédérales de 2006. Les demandeurs demandaient à la Cour d'annuler les décisions du DGE et d'enjoindre à ce dernier de remettre de nouveaux certificats au receveur général du Canada comprenant les dépenses électorales déclarées.

Les demandeurs avaient présenté leur compte relatif à leur part d'un programme d'« achats publicitaires dans des médias locaux » (APML) mis sur pied par le Parti conservateur du Canada (le Parti) aux termes duquel des candidats achetaient des publicités radio et télévisées par l'intermédiaire d'un fournisseur. L'agent principal du Parti a transféré des fonds aux associations de circonscriptions locales participant au programme d'APML. Ces fonds ont alors été retournés à l'agent principal par le truchement de virements « réciproques ». Le DGE estimait que le contenu de la publicité ne faisait pas directement la promotion des candidats qui avaient déclaré la dépense, et que le Parti avait presque atteint le plafond de dépenses fixé par la Loi, de sorte qu'il ne pouvait plus déclarer des publicités au titre de dépenses sans le dépasser. En outre, le DGE soutenait en l'espèce que le programme d'APML avait transmis illégalement aux candidats participants la dette que le Parti avait encourue relativement à la diffusion de publicités nationales sur les ondes.

La question principale à trancher était celle de savoir si le DGE pouvait légalement refuser de certifier aux fins du

Act the claimed advertising expenses on the ground that the CEO was not satisfied that these expenses were actually incurred by the applicants. The Court also examined the scope of the CEO's duties under section 465, and what constitutes a reasonable election expense incurred by a candidate.

*Held*, the application should be allowed.

With respect to the scope of the CEO's duties under section 465, while it is important to preserve the integrity of the electoral financing regime and to create a level playing field for those who engage in the electoral discourse, Parliament has expressed no clear intention to empower the CEO to play a regulatory or supervisory role regarding the financing of electoral campaigns or the conduct of participants. The powers and duties of the CEO under sections 435 and 465 of the Act are limited to auditing and verifying the accuracy or reasonableness of expenses reported by candidates and registered parties for the purpose of reimbursement by the Receiver General for Canada. The fact that the RMB program was unprecedented in scale and financing did not give the CEO licence to refuse to certify advertising expenses duly incurred by the participating campaigns. A clear distinction must be made between an audit and an investigation. The CEO has no power under the Act to conduct a general investigation into the manner that a party spends its funds or helps finance its candidates' campaigns during an election. If the CEO suspects that a person is not complying with the Act, the matter must be referred to the Commissioner of Canada Elections for investigation. However, the Court cannot endorse an overly restrictive view of the CEO's powers under sections 435 and 465. In the context of an audit of election and personal expenses claimed by a registered party or a candidate, the role of the CEO is not limited to ensuring that the conditions required by the Act are met. To be satisfied that election expenses are accurately reported, the CEO must have the power to conduct an audit of the electoral campaign return and other documents.

As to what constitutes a reasonable election expense incurred by a candidate under subsection 407(1), a plain reading of subsection 407(1) of the Act favours the conjunctive interpretation found in material published by the CEO prior to the 2006 election. Namely, an election expense can exclusively promote a candidate, or it can be one that directly promotes both a candidate and a registered party or its leader. In all cases, claimed election expenses must satisfy the purpose test set out in section 407. However, a review of the documentary evidence confirmed that a pragmatic and

remboursement prévu à l'article 465 de la Loi les dépenses électorales déclarées au motif qu'il n'était pas convaincu qu'elles avaient réellement été engagées par les demandeurs. De même, la Cour s'était penchée sur la portée des obligations du DGE aux termes de l'article 465 et sur ce qui constitue une dépense électorale raisonnable engagée par un candidat.

*Jugement* : la demande doit être accueillie.

S'agissant de la portée des obligations du DGE aux termes de l'article 465, bien qu'il soit important de préserver l'intégrité du régime de financement électoral et de permettre à ceux qui souhaitent participer au débat électoral de le faire à armes égales, le législateur n'a pas clairement exprimé une intention de donner au DGE un pouvoir de réglementation ou de surveillance général concernant le financement des campagnes électorales ou les actions des participants. Les pouvoirs et les obligations du DGE aux termes des articles 435 et 465 de la Loi sont limités à la vérification de l'exactitude ou du caractère raisonnable des dépenses déclarées par les candidats et partis enregistrés aux fins de remboursement par le receveur général du Canada. Le fait que le programme d'APML fût d'une ampleur et d'un financement sans précédent ne donnait pas au DGE la latitude de refuser de certifier des dépenses électorales régulièrement engagées par les campagnes participantes. Une distinction nette doit être opérée entre la vérification et l'enquête. La Loi n'investit pas le DGE d'aucun pouvoir de mener une enquête générale sur la façon dont un parti dépense ses fonds ou contribue au financement des campagnes de ses candidats durant une élection. Si le DGE soupçonne qu'une personne ne se conforme pas à la Loi, l'affaire doit être renvoyée au commissaire aux élections fédérales pour que celui-ci mène une enquête. Cependant, la Cour ne peut donner son aval à l'interprétation excessivement restrictive des pouvoirs conférés au DGE par les articles 435 et 465. En matière de vérification de dépenses électorales et personnelles dont un parti enregistré ou un candidat a demandé le remboursement, le rôle du DGE ne se limite pas à s'assurer que les conditions exigées par la Loi sont remplies. Pour être convaincu que le compte des dépenses électorales est déclaré avec exactitude, le DGE doit avoir le pouvoir d'effectuer une vérification du compte de campagne électorale et d'autres documents.

S'agissant de ce qui constitue une dépense électorale raisonnable engagée par un candidat en application du paragraphe 407(1) de la Loi, l'interprétation littérale de cette disposition milite en faveur de la lecture conjunctive que l'on trouve dans les documents publiés par le DGE avant l'élection de 2006, c'est-à-dire que les dépenses électorales peuvent servir exclusivement à favoriser un candidat ou à favoriser directement à la fois un candidat et un parti enregistré ou son chef. Dans tous les cas, les dépenses électorales déclarées doivent satisfaire au critère de l'objet énoncé à l'article 407.

flexible approach has been adopted by Elections Canada and the CEO in ascertaining whether advertising expenses incurred by candidates meet this test. Indeed, in the past, the CEO has generally refrained from inquiring into the content of ads. All of the handbooks published by Elections Canada up to, but excluding, the most recent Handbook issued in March 2007 suggest that the CEO will treat as an election expense for the purpose of reimbursement any cost incurred by a candidate's campaign for advertising used to promote both the candidate and the affiliated party. The fact that the same ad would have been used by the party on a different occasion would not be considered a reason for refusing to certify such an expense.

In conclusion, the evidence on record showed that the CEO's suspicions (i.e. that the RMB program was a sham) did not support the impugned decisions or constitute reasonable grounds to suspend indefinitely the issuance of new certificates under section 465. The applicants had a clear right to be reimbursed: the evidence on record showed that the claimed advertising expenses qualified as "election expenses"; and they were actually incurred by the applicants. Furthermore, the fact that the expenses were reported below their commercial value did not constitute a bar to their certification under section 465.

#### STATUTES AND REGULATIONS CITED

*Canada Elections Act*, R.S.C., 1985, c. E-2, s. 48 (as am. by S.C. 1993, c. 19, s. 21).  
*Canada Elections Act*, S.C. 2000, c. 9, ss. 2(1) "commercial value", "contribution", "monetary contribution", "non-monetary contribution", 16(d), 83(1), 319 "election advertising", 320, 323, 400, 401, 402 (as am. by S.C. 2003, c. 19, s. 22), 403 (as am. by S.C. 2001, c. 21, s. 21), 404 (as am. by S.C. 2003, c. 19, s. 24), 404.2 (as enacted by S.C. 2003, c. 19, s. 24; 2006 c. 9, s. 44), 406, 407 (as am. by S.C. 2003, c. 19, s. 26), 409, 416(1), 422 (as am. *idem*, s. 32), 423, 424 (as am. *idem*, s. 34), 429 to 434, 435 (as am. *idem*, s. 39), 436, 437 (as am. *idem*, s. 41), 438, 440, 441 (as am. by S.C. 2001, c. 21, s. 22), 443(1), 446, 447(2), 451 (as am. by S.C. 2003, c. 19, s. 44; 2006, c. 9, s. 52), 452 (as am. *idem*, s. 53), 453 (as am. by S.C. 2003, c. 19, s. 46), 454, 455 (as am. by S.C. 2004, c. 24, s. 19), 456 to 460, 461 (as am. by S.C. 2003, c. 19, s. 47), 462, 464 (as am. *idem*, s. 48), 465 (as am. *idem*, s. 49), 466 (as am. by S.C. 2007, c. 21, s. 35), 467 (as am. by S.C. 2003, c. 19, s. 50), 468 (as am. *idem*, s. 51), 469 (as am. *idem*, s. 52), 470 (as am. *idem*, s. 53), 480 to 483, 484 (as am. by S.C. 2007, c. 21, s. 36), 485, 486 (as am. by

Cependant, un examen de la preuve documentaire confirmait qu'Élections Canada et le DGE avaient adopté une approche plutôt pragmatique et souple pour décider si des dépenses publicitaires engagées par un candidat satisfont à ce critère. En effet, par le passé, le DGE s'était généralement abstenu d'enquêter sur le contenu d'annonces publicitaires. Tous les manuels d'Élections Canada, sauf le plus récent publié en mars 2007, indiquent que le DGE assimile à une dépense électorale, aux fins du remboursement, toute dépense engagée par la campagne d'un candidat pour l'achat d'une annonce en faveur à la fois du candidat et du parti auquel il est associé. Le fait que la même annonce aurait, à une occasion différente, servi de publicité en faveur du parti lui-même ne serait pas considéré comme pouvant justifier le refus de certifier la dépense faite pour cette annonce.

Pour conclure, il appert de la preuve au dossier que les soupçons du DGE (selon lesquels le programme d'APML était une façade) ne justifiaient pas les décisions attaquées ou constituaient des motifs raisonnables de suspendre indéfiniment la délivrance de nouveaux certificats en vertu de l'article 465. Les demandeurs avaient manifestement le droit d'être remboursés parce que la preuve produite établissait que les dépenses publicitaires étaient admissibles à titre de « dépenses électorales » et qu'elles avaient effectivement été engagées par les demandeurs. Qui plus est, le fait que les dépenses avaient été sous-estimées par rapport à leur valeur commerciale ne faisait pas obstacle à leur certification aux termes de l'article 465.

#### LOIS ET RÈGLEMENTS CITÉS

*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. 3.  
*Code criminel*, L.R.C. (1985), ch. C-46, art. 487 (mod. par L.R.C. (1985) (1<sup>er</sup> suppl.), ch. 27, art. 68; L.C. 1994, ch. 44, art. 36; 1997, ch. 18, art. 41; c. 23, art. 12; 1999, ch. 5, art. 16; 2008, ch. 18, art. 11).  
*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].  
*Loi électorale du Canada*, L.C. 2000, ch. 9, art. 2(1) « contribution », « contribution monétaire », « contribution non monétaire », « valeur commerciale », 16(d), 83(1), 319 « publicité électorale », 320, 323, 400, 401, 402 (mod. par L.C. 2003, ch. 19, art. 22), 403 (mod. par L.C. 2001, ch. 21, art. 21), 404 (mod. par L.C. 2003, ch. 19, art. 24), 404.2 (édicte par L.C. 2003, ch. 19, art. 24; 2006, ch. 9, art. 44), 406, 407 (mod. par L.C. 2003, ch. 19, art. 26), 409, 416(1), 422 (mod., *idem*, art. 32), 423, 424 (mod., *idem*, art. 34), 429 à 434, 435 (mod., *idem*, art. 39), 436, 437 (mod., *idem*, art. 41), 438, 440,

S.C. 2006, c. 9, s. 56; 2007, c. 21, s. 37), 487 (as am. *idem*, s. 37.1), 488, 489 (as am. *idem*, s. 38), 490 à 496, 497 (as am. by S.C. 2003, c. 19, s. 58; 2004, c. 24, s. 21; 2006, c. 9, s. 57; 2007, c. 21, s. 39), 498, 499, 500 (as am. *idem*, s. 39.1), 501 (as am. by S.C. 2004, c. 24, s. 22), 502 (as am. by S.C. 2006, c. 9, s. 58), 503 (as am. by S.C. 2003, c. 19, s. 59), 504 (as am. *idem*, s. 60), 505, 506 (as am. *idem*, s. 61), 507 (as am. *idem*), 508, 511(1) (as am. by S.C. 2006, c. 9, s. 130).

*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], s. 3.

*Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44].

*Criminal Code*, R.S.C., 1985, c. C-46, s. 487 (as am. by R.S.C., 1985 (1st Supp.), c. 27, s. 68; S.C. 1994, c. 44, s. 36; 1997, c. 18, s. 41; c. 23, s. 12; 1999, c. 5, s. 16; 2008, c. 18, s. 11).

*Crown Liability and Proceedings Act*, R.S.C., 1985, c. C-50, s. 1 (as am. by S.C. 1990, c. 8, s. 21).

*Federal Courts Act*, R.S.C., 1985, c. F-7, ss. 1 (as am. by S.C. 2002, c. 8, s. 14), 2(1) “federal board, commission or other tribunal” (as am. *idem*, s. 15), 18 (as am. by S.C. 1990, c. 8, s. 4; 2002, c. 8, s. 26), 18.1 (as enacted by S.C. 1990, c. 8, s. 5; 2002, c. 8, s. 27), 28.

*Financial Administration Act*, R.S.C., 1985, c. F-11, ss. 76 (as am. by S.C. 1991, c. 24, ss. 20, 50(F); 1999, c. 31, s. 114(F)), 155.

441 (mod. par L.C. 2001, ch. 21, art. 22), 443(1), 446, 447(2), 451 (mod. par L.C. 2003, ch. 19, art. 44; 2006, ch. 9, art. 52), 452 (mod., *idem*, art. 53), 453 (mod. par L.C. 2003, ch. 19, art. 46), 454, 455 (mod. par L.C. 2004, ch. 24, art. 19), 456 à 460, 461 (mod. par L.C. 2003, ch. 19, art. 47), 462, 464 (mod., *idem*, art. 48), 465 (mod., *idem*, art. 49), 466 (mod. par L.C. 2007, ch. 21, art. 35), 467 (mod. par L.C. 2003, ch. 19, art. 50), 468 (mod., *idem*, art. 51), 469 (mod., *idem*, art. 52), 470 (mod., *idem*, art. 53), 480 à 483, 484 (mod. par L.C. 2007, ch. 21, art. 36), 485, 486 (mod. par L.C. 2006, ch. 9, art. 56; 2007, ch. 21, art. 37), 487 (mod., *idem*, art. 37.1), 488, 489 (mod., *idem*, art. 38), 490 à 496, 497 (mod. par L.C. 2003, ch. 19, art. 58; 2004, ch. 24, art. 21; 2006, ch. 9, art. 57; 2007, ch. 21, art. 39), 498, 499, 500 (mod., *idem*, art. 39.1), 501 (mod. par L.C. 2004, ch. 24, art. 22), 502 (mod. par L.C. 2006, ch. 9, art. 58), 503 (mod. par L.C. 2003, ch. 19, art. 59), 504 (mod., *idem*, art. 60), 505, 506 (mod., *idem*, art. 61), 507 (mod., *idem*), 508, 511(1) (mod. par L.C. 2006, ch. 9, art. 130).

*Loi électorale du Canada*, L.R.C. (1985), ch. E-2, art. 48 (mod. par L.C. 1993, ch. 19, art. 21).

*Loi sur la gestion des finances publiques*, L.R.C. (1985), ch. F-11, art. 76 (mod. par L.C. 1991, ch. 24, art. 20, 50(F); 1999, ch. 31, art. 114(F)), 155.

*Loi sur la responsabilité civile de l'État et le contentieux administratif*, L.R.C. (1985), ch. C-50, art. 1 (mod. par L.C. 1990, ch. 8, art. 21).

*Loi sur les Cours fédérales*, L.R.C. (1985), ch. F-7, art. 1 (mod. par L.C. 2002, ch. 8, art. 14), 2(1) « office fédéral » (mod., *idem*, art. 15), 18 (mod. par L.C. 1990, ch. 8, art. 4; 2002, ch. 8, art. 26), 18.1 (édicte par L.C. 1990, ch. 8, art. 5; 2002, ch. 8, art. 27), 28.

#### CASES CITED

##### APPLIED:

*Apotex Inc. v. Canada (Attorney General)*, [1994] 1 F.C. 742, (1993), 18 Admin. L.R. (2d) 122, 51 C.P.R. (3d) 339 (C.A.), affd [1994] 3 S.C.R. 1100, (1994), 29 Admin. L.R. (2d) 1, 59 C.P.R. (3d) 82.

##### CONSIDERED:

*Libman v. Quebec (Attorney General)*, [1997] 3 S.C.R. 569, (1997), 151 D.L.R. (4th) 385, 46 C.R.R. (2d) 234; *Harper v. Canada (Attorney General)*, 2004 SCC 33, [2004] 1 S.C.R. 827, 348 A.R. 201, 239 D.L.R. (4th) 193; *Conservative Fund Canada v. Canada (Chief Electoral Officer)*, [2010] G.S.T.C. 79, 2010 G.T.C. 1045, 2009 CanLII 72340 (Ont. Sup. Ct.); *Stevens v. Conservative Party of Canada*, 2004 FC 1628, 23 Admin. L.R. (4th) 86, 264 F.T.R. 64, affd 2005 FCA 383, [2006] 2 F.C.R. 315, 262 D.L.R. (4th) 532, 343 N.R. 275; *Democracy Watch v.*

#### JURISPRUDENCE CITÉE

##### DÉCISION APPLIQUÉE :

*Apotex Inc. c. Canada (Procureur général)*, [1994] 1 C.F. 742 (C.A.), conf. par [1994] 3 R.C.S. 1100.

##### DÉCISIONS EXAMINÉES :

*Libman c. Québec (Procureur général)*, [1997] 3 R.C.S. 569; *Harper c. Canada (Procureur général)*, 2004 CSC 33, [2004] 1 R.C.S. 827; *Conservative Fund Canada v. Canada (Chief Electoral Officer)*, [2010] G.S.T.C. 79, 2010 G.T.C. 1045, 2009 CanLII 72340 (C.S. Ont.); *Stevens c. Parti conservateur du Canada*, 2004 CF 1628, conf. par 2005 CAF 383, [2006] 2 R.C.F. 315; *Démocratie en surveillance c. Campbell*, 2009 CAF 79, [2010] 2 R.C.F. 139; *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190, 329 R.N.-B. (2<sup>e</sup>) 1; *Eli Lilly and*

*Campbell*, 2009 FCA 79, [2010] 2 F.C.R. 139, 309 D.L.R. (4th) 192, 97 Admin. L.R. (4th) 303; *Dunsmuir v. New Brunswick*, 2008 SCC 9, [2008] 1 S.C.R. 190, 329 N.B.R. (2d) 1, 291 D.L.R. (4th) 577; *Eli Lilly and Co. v. Apotex Inc.*, 2009 FC 991, 80 C.P.R. (4th) 1, 351 F.T.R. 1; *Longley v. Canada (Attorney General)*, 2007 ONCA 852, 88 O.R. (3d) 408, 288 D.L.R. (4th) 599, 165 C.R.R. (2d) 190.

REFERRED TO:

*Rae v. Canada (Chief Electoral Officer)*, 2008 FC 246, [2008] 4 F.C.R. 517, 290 D.L.R. (4th) 498; *Bell ExpressVu Limited Partnership v. Rex*, 2002 SCC 42, [2002] 2 S.C.R. 559, 212 D.L.R. (4th) 1, [2002] 5 W.W.R. 1; *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 S.C.R. 27, (1998), 36 O.R. (3d) 418, 154 D.L.R. (4th) 193; *Somerville v. Canada (Attorney General)* (1996), 184 A.R. 241, 136 D.L.R. (4th) 205, [1996] 8 W.W.R. 199 (C.A.); *Canada v. Grenier*, 2005 FCA 348, [2006] 2 F.C.R. 287, 262 D.L.R. (4th) 337, 344 N.R. 102; *Manuge v. Canada*, 2009 FCA 29, [2009] 4 F.C.R. 478, 73 C.C.P.B. 1, 384 N.R. 313.

AUTHORS CITED

*Black's Law Dictionary*, 9th ed. St. Paul, Minn.: West, 2009, "incur".

Brown, Donald J. M. and John M. Evans. *Judicial Review of Administrative Action in Canada*, loose-leaf. Toronto: Canvasback, 1998.

Canada. Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing. *Reforming Electoral Democracy: Final Report*, Vol. 1. Ottawa: Minister of Supply and Services Canada, 1991 (Chairman: Pierre Lortie).

Driedger, Elmer A. *Construction of Statutes*, 2nd ed. Toronto: Butterworths, 1983.

Elections Canada. *Election Handbook for Candidates, Their Official Agents and Auditors*, June 1993 (amended April 1977) (EC 2094).

Elections Canada. *Election Handbook for Candidates, Their Official Agents and Auditors*, August 2000 (EC 20190), online: <<http://dsp-psd.pwgsc.gc.ca/Collection/SE3-50-2000E.pdf>>.

Elections Canada. *Election Handbook for Candidates, Their Official Agents and Auditors*, September 2004 (EC 20190), online: <[http://epe.lac-bac.gc.ca/100/200/301/elections\\_can/election\\_handbook\\_candidates-e/ec20190\\_e.pdf](http://epe.lac-bac.gc.ca/100/200/301/elections_can/election_handbook_candidates-e/ec20190_e.pdf)>.

Elections Canada. *Election Handbook for Candidates, Their Official Agents and Auditors*, December 2005 (EC 20190).

Elections Canada. *Election Handbook for Candidates, Their Official Agents and Auditors*, March 2007 (EC 20190), online: <[http://www.elections.ca/pol/can/man/EC20190/ec20190\\_c2\\_e.pdf](http://www.elections.ca/pol/can/man/EC20190/ec20190_c2_e.pdf)>.

*Co. c. Apotex Inc.*, 2009 CF 991; *Longley v. Canada (Attorney General)*, 2007 ONCA 852, 88 O.R. (3d) 408, 288 D.L.R. (4th) 599, 165 C.R.R. (2d) 190.

DÉCISIONS CITÉES :

*Rae c. Canada (Directeur général des élections)*, 2008 CF 246, [2008] 4 R.C.F. 517; *Bell ExpressVu Limited Partnership c. Rex*, 2002 CSC 42, [2002] 2 R.C.S. 559; *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 R.C.S. 27; *Somerville v. Canada (Attorney General)* (1996), 184 A.R. 241, 136 D.L.R. (4th) 205, [1996] 8 W.W.R. 199 (C.A.); *Canada c. Grenier*, 2005 CAF 348, [2006] 2 R.C.F. 287; *Manuge c. Canada*, 2009 CAF 29, [2009] 4 R.C.F. 478.

DOCTRINE CITÉE

*Black's Law Dictionary*, 9<sup>e</sup> éd. St. Paul, Minn. : West, 2009, « incur ».

Brown, Donald J. M. et John M. Evans. *Judicial Review of Administrative Action in Canada*, feuilles mobiles. Toronto : Canvasback, 1998.

Canada. Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis. *Pour une démocratie électorale renouvelée : Rapport final*, vol. 1. Ottawa : Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1991 (président : Pierre Lortie).

Driedger, Elmer A. *Construction of Statutes*, 2<sup>e</sup> éd. Toronto : Butterworths, 1983.

Élections Canada. *Manuel d'élection des candidats, de leurs agents officiels et de leurs vérificateurs*, juin 1993 (révisé avril 1997) (EC 2094).

Élections Canada. *Manuel d'élection des candidats, de leurs agents officiels et de leurs vérificateurs*, août 2000 (EC 20190), en ligne : <<http://dsp-psd.pwgsc.gc.ca/Collection/SE3-50-2000F.pdf>>.

Élections Canada. *Manuel d'élection des candidats, de leurs agents officiels et de leurs vérificateurs*, septembre 2004 (EC 20190), en ligne : <[http://epe.lac-bac.gc.ca/100/200/301/elections\\_can/election\\_handbook\\_candidates-f/ec20190\\_f.pdf](http://epe.lac-bac.gc.ca/100/200/301/elections_can/election_handbook_candidates-f/ec20190_f.pdf)>.

Élections Canada. *Manuel d'élection des candidats, de leurs agents officiels et de leurs vérificateurs*, décembre 2005 (EC 20190).

Élections Canada. *Manuel d'élection des candidats, de leurs agents officiels et de leurs vérificateurs*, mars 2007 (EC 20190), en ligne : <[http://www.elections.ca/pol/can/man/EC20190/ec20190\\_c2\\_f.pdf](http://www.elections.ca/pol/can/man/EC20190/ec20190_c2_f.pdf)>.

*Oxford English Dictionary*, 2nd ed. Oxford: Clarendon Press, 1989, “incur”.

APPLICATION for judicial review of the Chief Electoral Officer’s decision to refuse to certify certain advertising expenses that had been claimed during the 2006 federal election as election expenses. Application allowed.

#### APPEARANCES

*Michel Décary, Q.C.* and *Stephen W. Hamilton* for applicants.  
*Barbara A. McIsaac, Q.C.* and *Nadia Effendi* for respondent.

#### SOLICITORS OF RECORD

*Stikeman Elliott LLP*, Ottawa, for applicants.  
*Bordner Ladner Gervais LLP*, Ottawa, for respondent.

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

[1] MARTINEAU J.: The Court is called upon to examine the role exercised by the Chief Electoral Officer (CEO), the named respondent in this application for judicial review, under Part 18—Financial Administration of the *Canada Elections Act*, S.C. 2000, c. 9 (the Act). Of particular importance to this application are the provisions related to the reimbursement of election expenses claimed by candidates who have participated in a federal election.

[2] The 39th general election took place on January 23, 2006 (the 2006 election). On or around April 23, 2007, the respondent sent letters to a number of candidates of the Conservative Party of Canada (the Party) who participated in the 2006 election, informing them of his decision to refuse to certify certain advertising expenses which had been claimed as election expenses.

*Oxford English Dictionary*, 2<sup>e</sup> éd. Oxford : Clarendon Press, 1989, « incur ».

DEMANDE de contrôle judiciaire de la décision du directeur général des élections de refuser de certifier certaines dépenses publicitaires qui avaient été déclarées à titre de dépenses électorales pendant les élections fédérales de 2006. Demande accueillie.

#### ONT COMPARU

*Michel Décary, c.r.* et *Stephen W. Hamilton* pour les demandeurs.  
*Barbara A. McIsaac, c.r.* et *Nadia Effendi* pour le défendeur.

#### AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

*Stikeman Elliott S.E.N.C.R.L., s.r.l.*, Ottawa, pour les demandeurs.  
*Bordner Ladner Gervais S.R.L., S.E.N.C.R.L.*, Ottawa, pour le défendeur.

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

[1] LE JUGE MARTINEAU : La Cour est appelée à examiner le rôle qu’exerce le directeur général des élections (DGE), qui est le défendeur en la présente instance en contrôle judiciaire, aux termes de la partie 18 — Gestion financière de la *Loi électorale du Canada*, L.C. 2000, ch. 9 (la Loi). Aux fins de la présente procédure, prennent une importance particulière les dispositions visant le remboursement des dépenses électorales déclarées par les candidats qui ont participé aux élections fédérales.

[2] La 39<sup>e</sup> élection générale a eu lieu le 23 janvier 2006 (l’élection de 2006). Le ou vers le 23 avril 2007, le défendeur a envoyé des lettres à un certain nombre de candidats du Parti conservateur du Canada (le Parti) qui ont participé aux élections de 2006, par lesquelles il les informait de sa décision de refuser de certifier certaines dépenses publicitaires qui avaient été déclarées à titre de dépenses électorales.

[3] The applicants act as official agents of two Conservative candidates, and were among the recipients of these refusal letters. As such, they challenge the legality of the CEO's decision to refuse to certify certain advertising expenses claimed by their particular campaigns (the impugned decisions). They request that the Court set aside these two decisions and force the respondent to deliver new certificates to the Receiver General for Canada (Receiver General) which include the claimed advertising expenses.

[4] While the Court does not endorse all of the arguments made by the applicants, the impugned decisions should be set aside and the matter referred back to the respondent with appropriate directions.

[5] In reaching the above conclusion, the Court has considered the totality of evidence filed by the parties in this proceeding, the representations made by counsel in their written material as well as at the five-day hearing held November 23–27, 2009, and the additional documentation and submissions put forward by both parties after the hearing.

## I – LEGISLATIVE FRAMEWORK

[6] Prior to examining the facts relevant to the present application, it is necessary to highlight the purpose of the provisions found in Part 18 of the Act. These provisions deal with, and assist the Court in understanding, the election spending limits, the obligations incumbent on official agents and the basic principles that govern the reporting and reimbursement of expenses incurred by candidates in a federal election.

### A – SPENDING LIMITS

[7] In 1991, the Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing (the Lortie Commission) underscored the importance of spending limits with regard to electoral fairness. Among other things, the

[3] Les demandeurs sont les agents officiels de deux candidats conservateurs, et faisaient partie des destinataires de ces lettres de refus. C'est en cette qualité qu'ils contestent la légalité de la décision du DGE de refuser de certifier certaines dépenses électorales déclarées par leurs campagnes particulières (les décisions attaquées). Ils demandent à la Cour d'annuler ces deux décisions et d'enjoindre au défendeur de remettre de nouveaux certificats au receveur général du Canada (le receveur général) comprenant les dépenses électorales déclarées.

[4] La Cour ne retient pas tous les moyens invoqués par les demandeurs; cependant, les décisions attaquées doivent être annulées et l'affaire renvoyée au défendeur avec les instructions appropriées.

[5] La Cour a tiré cette conclusion après avoir examiné l'ensemble des éléments de preuve produits par les parties à la présente procédure, les observations faites par leurs avocats dans leurs écritures et aux cours des débats qui ont duré cinq jours (du 23 novembre au 27 novembre 2009), et la documentation et les observations additionnelles produites par toutes les parties après ceux-ci.

## I – CADRE LÉGISLATIF

[6] Avant d'examiner les faits pertinents de la présente procédure, il est nécessaire de souligner l'objet des dispositions qui se trouvent à la partie 18 de la Loi. Ces textes portent sur le plafonnement des dépenses électorales, et ils permettent à la Cour de comprendre celui-ci ainsi que les obligations auxquelles sont soumis les agents officiels et les principes fondamentaux qui régissent la production des rapports relatifs aux dépenses engagées par les candidats aux élections fédérales et le remboursement de celles-ci.

### A – PLAFONNEMENT DES DÉPENSES

[7] En 1991, la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis (la Commission Lortie) a insisté sur l'importance du plafonnement des dépenses en ce qui a trait à l'équité électorale. Elle a



Lortie Commission made a correlation between political communication, spending limits and voter behaviour. It was noted that political communication has a known effect on voters and that inequalities in the spending capacity of participants (i.e. candidates and/or registered parties) in an election would have a considerable impact on the outcome of the vote, since participants with greater resources would be able to communicate more frequently and with the assistance of different media (Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing, *Reforming Electoral Democracy: Final Report*, Vol. 1 (Ottawa: Minister of Supply and Services Canada, 1991), at pages 324 and 339 (Chairman: Pierre Lortie)).

[8] Six years later, in *Libman v. Quebec (Attorney General)*, [1997] 3 S.C.R. 569, the Supreme Court of Canada confirmed the importance of spending limits in the electoral context. At paragraphs 47 and 48, the Court noted that “spending limits are essential to ensure the primacy of the principle of fairness in democratic elections” and that “[f]or spending limits to be fully effective, they must apply to all possible election expenses”.

[9] In 2004, Justice Bastarache, writing for the majority of the Supreme Court of Canada in *Harper v. Canada (Attorney General)*, 2004 SCC 33, [2004] 1 S.C.R. 827 (*Harper*), at paragraphs 102 and 103, remarked that “[t]he primary mechanism by which the state promotes equality in the political discourse is through the electoral financing regime” and “[i]f Canadians lack confidence in the electoral system, they will be discouraged from participating in a meaningful way in the electoral process.”

[10] At paragraph 62, Justice Bastarache mentions that Parliament has adopted “the egalitarian model of elections”, which seeks to create a “level playing field”; he notes in this regard:

Thus, the egalitarian model promotes an electoral process that requires the wealthy to be prevented from controlling the electoral process to the detriment of others with less economic

notamment constaté une corrélation entre la communication politique, le plafonnement des dépenses et le comportement des électeurs. Il fut relevé que la communication politique a un effet bien établi sur les électeurs et que les inégalités dans la capacité financière des participants (c’est-à-dire les candidats et/ou les partis enregistrés) aux élections ont une incidence considérable sur l’issue du vote, puisque les participants disposant de plus grandes ressources sont en mesure de communiquer plus fréquemment et avec l’assistance de différents médias (Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis. *Pour une démocratie électorale renouvelée : rapport final*, vol. 1 (Ottawa : Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1991), aux pages 336 et 352 (président : Pierre Lortie)).

[8] Six ans plus tard, dans l’arrêt *Libman c. Québec (Procureur général)*, [1997] 3 R.C.S. 569, la Cour suprême du Canada confirmait l’importance du plafonnement des dépenses en matière électorale. Aux paragraphes 47 et 48, la Cour a relevé que « le plafonnement des dépenses est essentiel pour assurer la primauté du principe d’équité dans les élections démocratiques » et que, « [a]fin que le régime de plafonnement des dépenses soit pleinement efficace, les limitations doivent s’appliquer à toutes les dépenses électorales possibles ».

[9] En 2004, le juge Bastarache, qui s’exprimait au nom des juges majoritaires de la Cour suprême du Canada dans l’arrêt *Harper c. Canada (Procureur général)*, 2004 CSC 33, [2004] 1 R.C.S. 827 (*Harper*), aux paragraphes 102 et 103, a observé que « [l]e système de financement électorale est le mécanisme principal par lequel l’État favorise l’égalité dans le débat politique » et « [s]i les Canadiens ne croient pas en leur système électorale, ils seront dissuadés de participer utilement au processus électorale ».

[10] Au paragraphe 62, le juge Bastarache signale que le législateur fédéral a adopté « le modèle électorale égalitaire », lequel vise à « permettre à ceux qui souhaitent participer au débat électorale de le faire à armes égales »; à cet égard, il fait l’observation suivante :

En conséquence, le modèle égalitaire préconise un processus électorale où il faut empêcher les nantis de dominer le processus au détriment des personnes possédant des ressources

power. The state can equalize participation in the electoral process in two ways; see O. M. Fiss, *The Irony of Free Speech* (1996), at p. 4. First, the State can provide a voice to those who might otherwise not be heard. The Act does so by reimbursing candidates and political parties and by providing broadcast time to political parties. Second, the State can restrict the voices which dominate the political discourse so that others may be heard as well. In Canada, electoral regulation has focussed on the latter by regulating electoral spending through comprehensive election finance provisions. These provisions seek to create a level playing field for those who wish to engage in the electoral discourse. This, in turn, enables voters to be better informed; no one voice is overwhelmed by another. In contrast, the libertarian model of elections favours an electoral process subject to as few restrictions as possible.

[11] Section 422 [as am. by S.C. 2003, c. 19, s. 32] of the Act sets out the formula used to determine the maximum election expenses a registered party may incur during an election. Pursuant to section 423, no chief agent shall incur election expenses on behalf of a party which exceeds the party's spending limit.

[12] The formula used to determine the maximum amount that a candidate may incur as election expenses is set out in sections 440 and 441 [as am. by S.C. 2001, c. 21, s. 22] of the Act. Pursuant to subsection 443(1), no candidate or official agent (or person authorized to enter into contracts under paragraph 446(c)) shall incur election expenses that exceed the campaign's spending limit.

## B – ROLE OF THE OFFICIAL AGENT

[13] Before accepting a contribution or incurring an electoral campaign expense, all candidates must appoint an official agent (subsection 83(1) of the Act). The official agent is responsible for administering the financial transactions for the candidate's electoral campaign and for reporting those transactions in accordance with the provisions of the Act (section 436).

financières moins grandes. Il existe deux façons pour l'État d'instaurer l'égalité de participation dans le processus électoral : O. M. Fiss, *The Irony of Free Speech* (1996), p. 4. Premièrement, l'État peut donner une voix à ceux qui ne pourraient autrement se faire entendre. C'est ce que fait la Loi en prévoyant le remboursement des dépenses des candidats et des partis politiques et en attribuant du temps d'antenne aux partis politiques. Deuxièmement, l'État peut atténuer les voix qui dominent le discours politique pour que d'autres voix puissent elles aussi se faire entendre. Au Canada, le législateur a choisi de régir le processus électoral principalement au moyen de la deuxième solution, soit en réglementant les dépenses électorales par des dispositions exhaustives sur le financement des élections. Ces dispositions visent à permettre à ceux qui souhaitent participer au débat électoral de le faire à armes égales. Leur participation permet aux électeurs d'être mieux informés; aucune voix n'est étouffée par une autre. À l'opposé, le modèle électoral libertaire préconise un processus électoral comportant le plus petit nombre possible de restrictions.

[11] L'article 422 [mod. par L.C. 2003, ch. 19, art. 32] de la Loi donne la formule de calcul du plafond des dépenses électorales que les partis enregistrés peuvent engager au cours d'une élection. Aux termes de l'article 423, il est interdit à l'agent principal d'un parti enregistré de faire pour le compte du parti des dépenses électorales dont le total dépasse le plafond fixé.

[12] La formule de calcul du plafond des dépenses électorales que le candidat peut engager se trouve dans les articles 440 et 441 [mod. par L.C. 2001, ch. 21, art. 22] de la Loi. Aux termes du paragraphe 443(1), il est interdit au candidat, à l'agent officiel ou au mandataire visé à l'article 446 d'engager des dépenses électorales dont le total dépasse le plafond des dépenses électorales établi pour la circonscription au titre de l'article 440.

## B – RÔLE DE L'AGENT OFFICIEL

[13] Tout candidat est tenu, avant d'accepter une contribution ou d'engager une dépense électorale, de nommer un agent officiel (paragraphe 83(1) de la Loi). L'agent officiel est chargé de la gestion des opérations financières du candidat pour la campagne électorale de celui-ci et de rendre des comptes sur celles-ci en conformité avec la présente Loi (article 436).

[14] During an election, the official agent must open a separate bank account for electoral expenses. All of the candidate's financial transactions involving the receipt or payment of money must be withdrawn from or deposited to this account (subsections 437(1) [as am. by S.C. 2003, c. 19, s. 41] and 437(3)).

[15] Only a candidate, their official agent or a person whom the official agent has authorized in writing to enter into contracts may incur electoral expenses (subsection 438(5) and paragraph 446(c)). Only the official agent, however, can pay those expenses (subsection 438(4)) or accept contributions to the candidate's electoral campaign (subsection 438(2)).

#### C – REPORTING REQUIREMENTS

[16] The reporting scheme established in Part 18 of the Act constitutes an essential component of the electoral financing regime. At the end of an election, candidates' official agents and the parties' chief agents must report their contributions received and their expenses incurred in the manner provided in the Act.

[17] Election expenses reporting requirements for a registered party are found in sections 429 to 434 of the Act. Where the contributions received and the expenses incurred by the party do not need to be reported in the party's election expenses return, they will normally be required to be reported in the party's annual return that must be submitted by the party for each fiscal period (section 424 [as am. *idem*, s. 34]). Furthermore, for each electoral district, these annual returns shall contain a statement of the commercial value of the goods or services provided and of the funds transferred by the registered party to a candidate or an electoral district association (paragraph 424(2)(h)).

[18] In the case of candidates, the reporting requirements are found in sections 451 to 462 [ss. 451 (as am. by S.C. 2003, c. 19, s. 44; 2006, c. 9, s. 52), 452 (as am. *idem*, s. 53), 453 (as am. by S.C. 2003, c. 19, s. 46), 455 (as am. by S.C. 2004, c. 24, s. 19), 461 (as am. by S.C. 2003, c. 19, s. 47)] of the Act. At the end of an election,

[14] L'agent officiel du candidat est tenu d'ouvrir, aux fins des dépenses électorales, un compte bancaire unique auprès d'une institution financière canadienne. Ce compte est débité ou crédité de toutes les sommes payées ou reçues pour le candidat (paragraphe 437(1) [mod. par L.C. 2003, ch. 19, art. 41] et 437(3)).

[15] Il est interdit à toute personne ou entité, sauf à l'agent officiel, au candidat et au mandataire que l'agent a autorisé par écrit à conclure des contrats d'engager des dépenses électorales (paragraphe 438(5) et article 446). Cependant, seul l'agent officiel peut payer ces dépenses (paragraphe 438(4)), ou recevoir une contribution pour le compte d'un candidat (paragraphe 438(2)).

#### C – OBLIGATIONS DE DÉCLARATION

[16] Le régime de déclaration institué par la partie 18 de la Loi constitue un élément essentiel du régime de financement électoral. À la fin des élections, les agents officiels des candidats et les agents principaux des parties doivent déclarer les contributions qu'ils ont reçues et les dépenses qu'ils ont engagées de la manière prévue par la Loi.

[17] En ce qui concerne les déclarations relatives aux dépenses électorales, les exigences sont énoncées dans les articles 429 à 434 de la Loi. Lorsque le parti n'est pas tenu de déclarer ces contributions et ces dépenses dans son état compte des dépenses électorales, en principe, elles sont déclarées dans le rapport annuel qu'il doit produire pour chaque exercice (article 424 [mod., *idem*, art. 34]). En outre, ce rapport doit comprendre un état, par circonscription, de la valeur commerciale des produits ou des services fournis et des fonds cédés par le parti à un candidat ou à l'association de circonscription (alinéa 424(2)h)).

[18] En ce qui concerne les candidats, on trouve les exigences relatives à la production de leurs rapports aux articles 451 à 462 [art. 451 (mod. par L.C. 2003, ch. 19, art. 44; 2006, ch. 9, art. 52), 452 (mod., *idem*, art. 53), 453 (mod. par L.C. 2003, ch. 19, art. 46), 455 (mod. par L.C. 2004, ch. 24, art. 19), 461 (mod. par L.C. 2003,

the official agent is responsible for providing the CEO with an audited electoral campaign return which includes, *inter alia*, a statement of electoral and other expenses, a statement of the commercial value of all contributions received (monetary and non-monetary) and a statement of the commercial value of any transfers of funds or goods and services between the candidate and a registered party (subsection 451(1) and paragraphs 452(2)(a), (b), (f), (i) and (j)).

[19] Together with the electoral campaign return, the official agent shall provide the CEO with documents evidencing the expenses set out in the return, including bank statements, deposit slips, cancelled cheques and the candidate's written statement concerning his or her personal expenses (subsection 451(2.1)). Moreover, the official agent shall, on closing the bank account he or she opened in relation to the electoral campaign, provide the CEO with the final statement of the account (subsection 437(5)).

[20] An auditor's report is also submitted to the CEO along with the electoral campaign return and the declarations made, in the prescribed form, by the official agent and the candidate (subsection 451(1) and section 453). The auditor's report shall include in the prescribed form, a completed checklist for audits and, as the case may be, a negative statement concerning the accuracy and comprehensiveness of the information provided in the financial records. The candidate's auditor fees are part of the electoral campaign expenses of the candidate (section 406).

[21] At any time, the CEO may correct a document submitted on behalf of a candidate, pursuant to subsections 451(1) and 455(1), or a registered party, pursuant to subsections 424(1) and 429(1), if the correction does not materially affect the document's substance (subsection 432(1) or 457(1)). On the written application of the chief agent of a registered party or a candidate or his/her official agent, the CEO may grant an extension of the deadline for submission or permit the correction of any of the above-listed documents. Most notably, such discretion may be exercised where there is evidence of inadvertence or an honest mistake of fact (see paragraph 433(3)(c) or 458(3)(d)).

ch. 19, art. 47)] de la Loi. À la fin de l'élection, l'agent officiel est chargé de produire au DGE un compte de campagne électorale vérifié lequel doit notamment comprendre un état des dépenses, électorales et autres, un état de la valeur commerciale de toutes les contributions (monétaires et non-monétaires) reçues et un état de la valeur commerciale des services fournis et des fonds cédés par le candidat à un parti enregistré (ou inversement) (paragraphe 451(1) et alinéas 451(2)a), b), f), i) et j)).

[19] Le compte de campagne électorale produit par l'agent officiel au DGE est accompagné des pièces justificatives concernant les dépenses exposées dans ce compte, notamment les états de compte bancaires, les bordereaux de dépôt, les chèques annulés ainsi que l'état des dépenses personnelles (paragraphe 451(2.1)). En outre, après la fermeture du compte, l'agent officiel en produit auprès du DGE l'état de clôture (paragraphe 437(5)).

[20] L'agent officiel et le candidat produisent aussi au DGE le rapport du vérificateur en accompagnement du compte de campagne électorale et des déclarations faites, selon les formes prescrites (paragraphe 451(1) et article 453). Le rapport du vérificateur comporte une liste de contrôle établie sur le formulaire prescrit et, le cas échéant, une conclusion défavorable concernant l'exactitude et la plénitude des renseignements produits dans les états financiers. Les honoraires versés par le candidat au vérificateur constituent aussi des dépenses électorales (article 406).

[21] En tout temps, le DGE peut apporter à un document produit au nom d'un candidat conformément aux paragraphes 451(1) et 455(1) ou d'un parti enregistré, conformément aux paragraphes 424(1) et 429(1), des corrections qui n'en modifient pas le fond sur un point important (paragraphe 432(1) ou 457(1)). Sur demande écrite de l'agent principal d'un parti enregistré ou du candidat ou de son agent officiel, le DGE peut autoriser la prorogation du délai ou la correction d'un des documents énumérés ci-dessus. Il faut souligner le fait que ce pouvoir peut être exercé lorsqu'il ressort des éléments de preuve qu'il y a eu inadvertence ou véritable erreur de fait (voir les alinéas 433(3)c) ou 458(3)d)).

[22] Furthermore, the CEO may always request in writing that the registered party, the candidate or the official agent correct a document within a specified period of time, subject only to the right these three entities have to ask to be relieved by a judge from complying with the request (see subsection 432(2), paragraph 434(1)(a), subsection 457(2) and paragraph 459(1)(a)). Such an application is not made to the Federal Court but to “a judge who is competent to conduct a recount”. The judge may not grant an order unless he or she is satisfied that the application arose by reason of one of the listed factors, which include inadvertence or an honest mistake of fact (see subsections 434(3) and 459(3)). See also *Conservative Fund Canada v. Canada (Chief Electoral Officer)*, [2010] G.S.T.C. 79 (Ont. Sup. Ct.) (*Conservative Fund Canada*).

[23] Thus, if the CEO is made aware of the expenses that have been erroneously omitted from a candidate’s or a party’s return, he may request that the return be corrected notwithstanding the fact that a certificate has already been issued pursuant to section 435 [as am. by S.C. 2003, c. 19, s. 39] or 465 [as am. *idem*, s. 49] (addressed below). He may also make a request for an amendment where an election expense was improperly included.

#### D – REIMBURSEMENT BY THE RECEIVER GENERAL

[24] Section 435 of the Act governs the partial reimbursement (50%) of paid election expenses incurred by a registered party. *Inter alia*, reimbursement is subject to compliance by the registered party and its chief agent with the reporting requirements found in sections 429 to 434.

[25] Sections 464 to 470 [ss. 464 (as am. by S.C. 2003, c. 19, s. 48), 466 (as am. by S.C. 2007, c. 21, s. 35), 467 (as am. by S.C. 2003, c. 19, s. 50), 468 (as am. *idem*, s. 51), 469 (as am. *idem*, s. 52), 470 (as am. *idem*, s. 53)] regulate the partial reimbursement (60%) of paid election and personal expenses incurred by candidates during a federal election. Similar to the scheme set out for registered parties, reimbursement for candidates is

[22] De surcroît, le DGE peut toujours demander par écrit à un parti enregistré, un candidat ou l’agent officiel de corriger, dans le délai imparti, un document, sous la seule réserve que ces trois intéressés ont le droit de demander au juge de rendre une ordonnance les autorisant à se soustraire à la demande (voir paragraphe 432(2), alinéa 434(1)a), paragraphe 457(2) et alinéa 459(1)a)). Une telle demande n’est pas présentée à la Cour fédérale, mais au « juge habile à procéder au dépouillement judiciaire du scrutin ». Le juge ne peut rendre l’ordonnance que s’il est convaincu que des motifs visés par la Loi sont applicables, notamment s’il y a eu inadvertence ou véritable erreur de fait (voir les paragraphes 434(3) et 459(3)). Voir aussi *Conservative Fund Canada v. Canada (Chief Electoral Officer)*, [2010] G.S.T.C. 79 (C.S. Ont.) (la décision *Conservative Fund Canada*).

[23] Donc, s’il est porté à l’attention du DGE que des dépenses ont été omises par erreur du compte du candidat ou du parti, il peut demander que soit corrigé ce compte, même si un certificat a déjà été émis conformément à l’article 435 [mod. par L.C. 2003, ch. 19, art. 39] ou à l’article 465 [mod., *idem*, art. 49] (qui font l’objet d’observations plus bas). Il peut aussi faire une demande de modification lorsqu’une dépense électorale n’a pas été incluse à juste titre.

#### D – REMBOURSEMENTS DU RECEVEUR GÉNÉRAL

[24] L’article 435 de la Loi régit le remboursement partiel (au taux de 50 %) des dépenses électorales payées par les partis enregistrés. Les remboursements sont notamment soumis au respect, par ces partis et leurs agents principaux, des obligations de production de rapports prévues par les articles 429 à 434.

[25] Les articles 464 à 470 [art. 464 (mod. par L.C. 2003, ch. 19, art. 48), 466 (mod. par L.C. 2007, ch. 21, art. 35), 467 (mod. par L.C. 2003, ch. 19, art. 50), 468 (mod., *idem*, art. 51), 469 (mod., *idem*, art. 52), 470 (mod., *idem*, art. 53)] encadrent le remboursement partiel (aux taux de 60 %) des dépenses électorales payées et des dépenses personnelles engagées par les candidats au cours d’une élection fédérale. De manière

subject to the candidate's compliance with the reporting requirements found in sections 451 to 462.

[26] Section 464 of the Act provides that immediately after an election, upon receipt of a certificate issued by the CEO, the Receiver General shall pay a first instalment of money equal to 15% of the candidate's election expenses limit (as calculated in section 440) to every candidate who has received 10% or more of the number of valid votes cast.

[27] According to subsection 465(1) of the Act, the CEO shall provide the Receiver General with a certificate that authorizes the payment of a final instalment if the CEO "is satisfied that [*inter alia*] the candidate and his or her official agent have complied with the requirements of subsection 447(2) and sections 451 to 462" [emphasis added].

[28] The final instalment is the lesser of: (1) 60% of the sum of the candidate's paid election expenses and their paid personal expenses minus the partial reimbursement granted under section 464, or (2) 60% of the election expenses limit set out in sections 440 and 441 minus the partial reimbursement granted under section 464 (subsection 465(2)).

## E – OFFENCES AND CRIMINAL PROSECUTION

[29] Apart from the provisions in Part 18 of the Act that deal with the administrative treatment of contributions made and expenses incurred during an election, the Act establishes, in Part 19—Enforcement, a concurrent scheme which permits the Commissioner of Canada Elections (the Commissioner) to investigate any actions which may constitute an offence as defined in sections 480 to 499 [ss. 484 (as am. by S.C. 2007, c. 21, s. 36), 486 (as am. by S.C. 2006, c. 9, s. 56; 2007, c. 21, s. 37), 487 (as am. *idem*, s. 37.1), 489 (as am. *idem*, s. 38), 497 (as am. by S.C. 2003, c. 19, s. 58; 2004, c. 24, s. 21; 2006, c. 9, s. 57; 2007, c. 21, s. 39)] (note that sections 500 to 508 [ss. 500 (as am. by S.C. 2007, c. 21,

similaire au régime applicable aux partis enregistrés, les candidats ne peuvent obtenir un remboursement que s'ils respectent les exigences de produire des rapports énoncés aux articles 451 à 462.

[26] L'article 464 de la Loi dispose que, immédiatement après l'élection, dès qu'il reçoit le certificat émis par le DGE, le receveur général fait un premier versement d'un montant égal à 15 % du plafond des dépenses électorales du candidat (selon le calcul prévu à l'article 440) à chaque candidat qui a obtenu au moins 10 % des votes valablement exprimés à cette élection.

[27] Selon le paragraphe 465(1) de la Loi, le DGE remet au receveur général un certificat « établissant [...] sa conviction que [notamment] le candidat et son agent officiel ont rempli les conditions imposées au titre du paragraphe 447(2) et se sont conformés aux articles 451 à 462 » [non souligné dans l'original], par lequel est autorisé le dernier versement.

[28] Le montant du dernier versement est le moins élevé des montants suivants : 1) 60 % de la somme des dépenses électorales payées et des dépenses personnelles payées moins le remboursement partiel déjà reçu au titre de l'article 464; 2) 60 % du plafond des dépenses électorales établi au titre de l'article 440, moins le remboursement partiel déjà reçu au titre de l'article 464 (paragraphe 465(2)).

## E – INFRACTIONS ET POURSUITES PÉNALES

[29] À part les dispositions de la partie 18 de la Loi qui portent sur le traitement administratif des contributions faites et des dépenses engagées au cours d'une élection, la Loi institue à la partie 19 — Contrôle d'application, un régime concurrent qui permet au commissaire aux élections fédérales (le commissaire) d'enquêter sur les faits qui sont susceptibles de constituer les infractions réprimées par les articles 480 à 499 [art. 484 (mod. par L.C. 2007, ch. 21, art. 36), 486 (mod. par L.C. 2006, ch. 9, art. 56; 2007, ch. 21, art. 37), 487 (mod., *idem*, art. 37.1), 489 (mod., *idem*, art. 38), 497 (mod. par L.C. 2003, ch. 19, art. 58; 2004, ch. 24, art. 21; 2006, ch. 9, art. 57; 2007, ch. 21, art. 39)] (il faut noter

s. 39.1), 501 (as am. by S.C. 2004, c. 24, s. 22), 502 (as am. by S.C. 2006, c. 9, s. 58), 503 (as am. by S.C. 2003, c. 19, s. 59), 504 (as am. *idem*, s. 60), 506 (as am. *idem*, s. 61), 507 (as am. *idem*) deal with the punishment for the offences enumerated in sections 480 to 499). These investigations may ultimately lead to criminal proceedings against persons who are believed to be in contravention of the Act.

[30] If the Commissioner believes on reasonable grounds that an offence under this Act has been committed, the Commissioner may refer the matter to the Director of Public Prosecutions (the DPP) who shall decide whether to lay a criminal charge (subsection 511(1) [as am. by S.C. 2006, c. 9, s. 130]).

[31] Notably, it is an offence for the chief agent of a registered party to exceed the party's spending limit (paragraphs 497(1)(*l*) and 497(3)(*g*)). Likewise, it is an offence for the candidate, the official agent or the person authorized in writing to enter into a contract (pursuant to paragraph 446(*c*)) to exceed the candidate's election expenses limit as established by the Act (subsection 443(1) and paragraph 497(1)(*s*)).

## II – FACTUAL BACKGROUND

[32] The applicants, L. G. Callaghan and David Pallet, are the official agents of two candidates of the Party, who participated in the 2006 election. Mr. Callaghan acts for Robert Campbell in the Dartmouth–Cole Harbour riding (Dartmouth), while Mr. Pallet acts for Dan Mailer in the London–Fanshawe riding (London).

[33] Three hundred and eight candidates of the Party participated in the 2006 election. The Conservative Fund Canada (the Fund) was the chief agent for the Party. Along with 65 other official agents for Conservative candidates, election expense claims were made by the applicants with respect to their share in a “regional media buy” (RMB) program put in place by the Party (the claimed advertising expenses).

que les articles 500 à 508 [art. 500 (mod. par L.C. 2007, ch. 21, art. 39.1), 501 (mod. par L.C. 2004, ch. 24, art. 22), 502 (mod. par L.C. 2006, ch. 9, art. 58), 503 (mod. par L.C. 2003, ch. 19, art. 59), 504 (mod., *idem*, art. 60), 506 (mod., *idem*, art. 61), 507 (mod., *idem*)] portent sur les sanctions relatives à ces infractions). Ces enquêtes peuvent éventuellement aboutir à des poursuites pénales visant les personnes qui paraissent avoir violé la Loi.

[30] Si le commissaire a des motifs raisonnables de croire qu'une infraction réprimée par la présente Loi a été commise, il renvoie l'affaire au directeur des poursuites pénales (le DPP) qui décide s'il y a lieu d'engager des poursuites visant à la sanctionner (paragraphe 511(1) [mod. par L.C. 2006, ch. 9, art. 130]).

[31] Signalons en particulier que commet une infraction l'agent principal d'un parti enregistré qui dépasse le plafond des dépenses électorales de celui-ci (alinéas 497(1)(*l*) et 497(3)(*g*)). De même, commet une infraction le candidat, l'agent officiel ou la personne autorisée par écrit à conclure des contrats (conformément à l'article 446) qui dépasse le plafond des dépenses électorales du candidat établi par la Loi (paragraphe 443(1) et alinéa 497(1)(*s*)).

## II – LES FAITS

[32] Les demandeurs, L. G. Callaghan et David Pallet, sont les agents officiels de deux candidats du Parti qui ont participé aux élections de 2006. M. Callaghan agit pour le compte de Robert Campbell dans la circonscription de Dartmouth–Cole Harbour (Dartmouth), tandis que M. Pallet agit pour le compte de Dan Mailer dans la circonscription de London–Fanshawe (London).

[33] Trois cent huit candidats du Parti ont participé à l'élection de 2006. Le Fonds conservateur du Canada (le Fonds) était l'agent principal du Parti. Ainsi que 65 autres agents officiels de candidats conservateurs, les demandeurs ont présenté leur compte relatif à leur part d'un programme d'« achats publicitaires dans des médias locaux » (APML) mis sur pied par le Parti (les dépenses électorales déclarées).

[34] As is evidenced by the invoices submitted with the participating candidates' electoral campaign returns, the Fund appears to have been the supplier for this RMB program.

[35] The writs for the 2006 election were issued on November 29, 2005. According to the evidence submitted by the parties, the Party developed its RMB program in early December 2005. This program provided for pools of radio and television advertising to be offered for purchase to selected Conservative candidates throughout Canada (with the exception of Alberta). The amount contributed by each participating campaign was contingent on the availability of space in the official agent's budget, taking into consideration his or her projected electoral expenses. Thus, a candidate could contribute to a regional media buy (RMB) as long as it was within the campaign's election expenses spending limit. That being said, a campaign could not participate in the RMB program without the agreement of either its candidate or its official agent.

[36] The advertisements (ads) in question were broadcast on television and radio during the 2006 election period (except on the blackout day) in the local area of each participating campaign. The Party was responsible for the production and the content of the ads. Except for the "tag line" which showed the official agent's authorization, these ads would be the same ones that the Party had already used or was concurrently using in its national campaign to promote the Party and its leader.

[37] When soliciting for participation in the RMB program, the selected campaigns were informed that the Party would finance their campaign's commitment to the program by way of monetary transfers between the Fund and the respective campaigns' bank account.

[38] The evidence shows that the Party did in fact finance candidates' contributions using the following scheme: first, the Fund issued an invoice to the official agent. Simultaneously, the official agent completed a wire transfer form instructing the same amount indicated in the invoice to be transferred from the campaign to the

[34] Comme il ressort des factures produites avec les comptes de campagne électorale des candidats, il semble que le Fonds ait été le fournisseur relativement à ce programme d'APML.

[35] Les brefs relatifs à l'élection de 2006 furent délivrés le 29 novembre 2005. Selon les éléments de preuve produits par les parties, le Parti a élaboré son programme d'APML au début du mois de décembre 2005. Selon ce programme, une banque de publicités radio et télévisées devait être offerte à la vente à certains candidats conservateurs dans tout le Canada (à l'exception de l'Alberta). La somme donnée en contribution par chaque campagne était subordonnée à la disponibilité d'un espace dans le budget de l'agent officiel, vu ses dépenses électorales projetées. Ainsi, le candidat pouvait faire une contribution à un programme d'achats publicitaires dans des médias locaux (APML) tant et aussi longtemps qu'elle était en dessous du plafond des dépenses électorales de la campagne. Cela dit, nulle campagne ne pouvait participer au programme d'APML sans l'accord du candidat ou de l'agent officiel.

[36] Les publicités en question ont été diffusées à la télévision et à la radio aux cours de la période électorale de 2006 (sauf pendant la période d'interdiction de publicité) dans la zone d'activité de chaque campagne participante. Le Parti était chargé de la production et du contenu des publicités. Sauf pour le « titre d'appel » qui indiquait l'autorisation de l'agent officiel, ces publicités étaient les mêmes que celles que le Parti avait déjà utilisées ou utilisait au même moment dans sa campagne de promotion du Parti et de son chef.

[37] Lorsqu'elles demandaient à participer au programme d'APML, les campagnes choisies étaient informées que le Parti financerait leurs engagements envers le programme par des cessions de fonds entre le Fonds et les comptes bancaires respectifs de celles-ci.

[38] Il ressort des éléments de preuve que le Parti a bel et bien financé les contributions des candidats par le procédé suivant : premièrement, le Fonds établissait une facture à l'agent officiel. Simultanément, l'agent officiel remplissait un formulaire de virement libellé au même montant que celui qui figurait dans la facture devant



Fund. This wire transfer form was signed and sent back to the Fund, who filled in any missing information. The Fund then prepared a second wire transfer, directing the same amount of money to be transferred from the Fund to the candidate. Finally, after the transfer from the Fund was completed, the wire transfer form completed by the official agent was sent to the bank to have the money paid right back.

[39] Indeed, during the 2006 election, the Fund transferred some 1.2 million dollars to the 67 local campaigns participating in the RMB program. The totality of this amount was returned to the Fund by way of these “in and out” transfers with each participating candidates.

[40] By December 19, 2005, the London and Dartmouth campaigns had both agreed to participate in the RMB program. According to a Party document entitled “ROC CANDIDATE ALLOCATION (as of Dec 19/05)”, both Dartmouth and London had committed to contribute \$10 000.

[41] Retail Media Inc. (RMI), the company who was already acting as the supplier/agency of record for the media buys made by the Party, was the intermediary responsible for booking broadcast time for the participating campaigns, including Dartmouth and London.

[42] The Fund eventually billed the Dartmouth campaign an amount of \$3 947.07, including GST, as appears from the invoice numbered MBUYROC050019 dated December 23, 2005, which was duly paid on January 11, 2006. The same amount was claimed as an election expense by the applicant L. G. Callaghan. In the return filed on May 19, 2006 on behalf of Robert A. Campbell (Dartmouth), said election expense is identified as the “2005-2006 Candidate share of media advertisement”.

être cédé de la campagne au Fonds. Ce formulaire de virement était signé et renvoyé au Fonds, lequel y ajoutait, le cas échéant, les informations manquantes. Le Fonds préparait ensuite un deuxième virement, par lequel devait être transmise la même somme du Fonds au candidat. Enfin, lorsque le virement du Fonds était complété, le formulaire de virement complété par l’agent officiel était renvoyé à la banque pour paiement immédiat.

[39] D’ailleurs, lors de l’élection de 2006, le Fonds a transféré quelque 1,2 millions de dollars aux 67 campagnes locales participant au programme d’APML. Cette somme a été retournée en totalité au Fonds par le truchement de ces virements « réciproques » avec chaque candidat participant.

[40] À la date du 19 décembre 2005, les campagnes de London et de Dartmouth avaient toutes deux convenu de participer au programme d’APML. Selon le document du Parti intitulé « ROC CANDIDATE ALLOCATION (as of Dec 19/05) » ([TRADUCTION] « ALLOCATION DU CANDIDAT HORS QUÉBEC (au 19 déc. 19/05) »), toutes deux s’étaient engagées à verser une contribution de 10 000 \$.

[41] Retail Media Inc. (RMI), la société qui intervenait à titre de fournisseur/mandataire autorisé relativement aux achats de publicités faits par le Parti, était l’intermédiaire chargé des réservations de temps d’antenne pour les campagnes participantes, notamment celles de Dartmouth et de London.

[42] Finalement, le Fonds a facturé la campagne de Dartmouth la somme de 3 947,07 \$, y compris la TPS, comme cela ressort de la facture portant le numéro MBUYROC050019 et datée du 23 décembre 2005, laquelle fut dûment réglée le 11 janvier 2006. La même somme a été déclarée à titre de dépense électorale par le demandeur L. G. Callaghan. Dans le compte produit le 19 mai 2006 au nom de Robert A. Campbell (Dartmouth), cette dépense est désignée ainsi : « 2005-2006 Candidate share of media advertisement » ([TRADUCTION] « Part des publicités du candidat dans les médias pour 2005-2006 »).

[43] The Fund also billed the London campaign the amount of \$9 999.15, including GST, as appears from the invoice numbered MBUYROC050013 dated December 23, 2005, which was duly paid on January 10, 2006. The same amount was claimed as an election expense by the applicant David Pallet. Again, in the return filed on May 11, 2006 on behalf of Dan Mailer (London), said election expense is identified as the “2005-2006 Candidate share of media advertisement”.

[44] In both the Dartmouth and London ridings, the ads which ran during the 2006 election contained “tag lines” that identified the ads as having been authorized by the applicants.

[45] By separate, but almost identical letters dated April 23, 2007, the applicants were advised that the claimed advertising expenses would be excluded from the amount that the respondent would certify for reimbursement by the Receiver General, on the ground that the CEO was “not satisfied that the documentation submitted establishes the claimed election expense”.

[46] The present judicial review application was commenced on May 14, 2007. It is noteworthy that similar refusal letters were sent to other official agents of Conservative candidates on April 13, April 23, and on August 27, 2007. While there were 34 official agents originally named in this application, Mr. Callaghan in his capacity as official agent for Robert Campbell, and Mr. Pallet in his capacity as official agent for Dan Mailer, are the only remaining applicants.

### III – REASONS FOR REFUSING TO CERTIFY THE CLAIMED EXPENSES AND THE RELATED EVIDENCE

[47] The impugned decisions were not the result of an analysis conducted solely by the respondent. According to the evidence on record, questions had been raised by Elections Canada representatives during the audit of the

[43] Le Fonds a aussi facturé la campagne de London la somme de 9 999,15 \$, y compris la TPS, comme il ressort de la facture portant le numéro MBUYROC050013 et datée du 23 décembre 2005, laquelle fut dûment réglée le 10 janvier 2006. La même somme a été déclarée à titre de dépense électorale par le demandeur David Pallet. Là encore, dans le compte produit le 11 mai 2006 au nom de Dan Mailer (London), cette dépense est désignée ainsi : “2005-2006 Candidate share of media advertisement” ([TRADUCTION] « Part des publicités du candidat dans les médias pour 2005-2006 »).

[44] Dans les deux circonscriptions de Dartmouth et de London, les publicités qui ont été diffusées au cours de l’élection de 2006 contenaient des « titres d’appel » indiquant qu’elles avaient été autorisées par les demandeurs.

[45] Par des lettres distinctes, mais presque identiques datées du 23 avril 2007, les demandeurs furent informés que les dépenses électorales déclarées seraient exclues du montant que le défendeur certifierait aux fins de remboursement par le receveur général, au motif que le DGE ne pouvait [TRADUCTION] « conclure que la documentation produite établit la réalité de la dépense électorale déclarée ».

[46] La présente procédure en contrôle judiciaire fut engagée le 14 mai 2007. Il est utile de signaler que des lettres de refus similaires furent envoyées à d’autres agents officiels de candidats conservateurs le 13 avril, le 23 avril et le 27 août 2007. À l’origine, il y avait 34 agents officiels demandeurs; cependant, M. Callaghan à titre d’agent officiel de Robert Campbell, et M. Pallet à titre d’agent officiel de Dan Mailer, sont les seuls demandeurs qui restent.

### III – MOTIFS DE REFUS DE CERTIFIER LES DÉPENSES DÉCLARÉES ET LES ÉLÉMENTS DE PREUVE PERTINENTS

[47] Les décisions attaquées ne furent pas le résultat d’une analyse menée uniquement par le défendeur. Il ressort des éléments de preuve produits que des représentants d’Élections Canada avaient soulevé des

electoral campaign returns filed by certain Conservative candidates. It is of note that these concerns, which gave rise to the decision to refuse to certify, were not borne out of the returns filed by the candidates who are represented by the applicants in the present application.

[48] For a couple of months prior to the final decision being made, there were on-going discussions between the Party and Elections Canada. As a result of these communications, the Party supplied Elections Canada with additional information concerning the RMB program.

[49] Elections Canada was informed by the Party in January 2007 that there was “no single contractual document between the registered party of the candidates and the supplier [RMI] that speaks to the arrangements of regional media buy”.

[50] In early April 2007, a meeting was held between Party representatives, including Ms. Susan Kehoe, then Chief Financial Officer of the Fund, and representatives of Elections Canada. During this meeting, the Party requested that Elections Canada attempt no further contact with Conservative candidates on the basis that no further information would be provided.

[51] While the decisions under review are the decisions encapsulated in the two letters addressed to the applicants, dated April 23, 2007, these letters were not the last communication between Elections Canada and the Party. On April 25, 2007, the respondent provided the following reasons in support of his decision to refuse to certify to the Receiver General all RMB expenses claimed by Conservative candidates for the 2006 election that had not already been reimbursed:

My decision in relation to the “media buy” program was made on the basis of my assessment of the circumstances surrounding that program, which remain unresolved. Among other things, these included the fact that the internal invoicing between the party and the candidates was not adequately supported by third party documents, coupled with the absence of correlation between the various campaigns’ share of the

questions au cours de la vérification des comptes de campagne produits par certains candidats conservateurs. Il faut signaler que ces réserves, qui ont abouti à la décision de refus de la certification demandée, n’avaient pas pour source les comptes produits par les candidats qui sont représentés par les demandeurs dans la présente procédure.

[48] Pendant environ deux mois avant la prise de la décision définitive, il y a eu plusieurs discussions entre le Parti et Élections Canada. Suite à ces communications, le Parti a remis à Élections Canada des informations additionnelles au sujet du programme d’APML.

[49] Élections Canada a été informé par le Parti en janvier 2007 qu’il n’existait [TRADUCTION] « nul document contractuel entre le parti enregistré des candidats et le fournisseur [RMI] portant sur les arrangements concernant les achats de publicités locales ».

[50] Au début du mois d’avril 2007, il y a eu une réunion entre des représentants du Parti, parmi lesquels se trouvait M<sup>me</sup> Susan Kehoe, qui était alors la directrice générale des finances du Fonds, et des représentants d’Élections Canada. Au cours de cette réunion, le Parti a demandé à Élections Canada de ne plus tenter d’entrer en contact avec des candidats conservateurs au motif que nulle information additionnelle ne serait désormais fournie.

[51] Si les décisions attaquées sont celles qui figurent dans les deux lettres adressées aux demandeurs, en date du 23 avril 2007, celles-ci ne furent pas la dernière communication entre Élections Canada et le Parti. Le 24 avril 2007, le défendeur a fait état des motifs suivants à l’appui de son refus de certifier au receveur général toutes les dépenses d’APML déclarées par les candidats conservateurs pour l’élection de 2006 qui n’avaient pas déjà été remboursées :

[TRADUCTION] J’ai rendu ma décision concernant le programme d’« achats de publicités » selon mon appréciation des faits entourant celui-ci, qui demeurent troubles. Par exemple, la facturation interne entre le Parti et les candidats n’était pas appuyée par des pièces justificatives émanant de tiers; en outre, j’ai constaté l’absence de corrélation entre la part des frais de publicités des différentes campagnes et la valeur

costs for the advertisements and their commercial value with respect to those campaigns. While there may be different ways of assessing the commercial value, the basis upon which it is done must be a reasonable one. Commercial value cannot be solely based on each campaign's willingness and ability to support a particular amount. This has been in the past, and remains, the position of Elections Canada.

As stated above, the circumstances surrounding the "media buy" are under review by the Commissioner of Canada Elections and you may wish to communicate with him if you have any questions in this regard.

[52] In a nutshell, in addition to reiterating that the information provided by the candidates and the Party was insufficient and raising the issue of the commercial value of the claimed advertising expenses, the respondent politely informs the Party that he has reasons to believe that the Party has done something illegal, hence, his decision to refer the matter for investigation by the Commissioner.

[53] A few months after the present application was initiated, in her affidavit dated January 14, 2008, Ms. Janice Vézina, the Associate Deputy Chief Electoral Officer, Political Financing, and Chief Financial Officer in the Office of the Chief Electoral Officer of Canada, explained that in addition to the grounds of refusal already mentioned, Elections Canada was concerned with the lack of "documentary evidence that could assist in establishing the existence of a contractual arrangement [between] any of the participating candidates in the media buy program [and] the supplier (RMI) for the purchase of the advertising".

[54] Moreover, Ms. Vézina highlighted the fact that the respondent, in coming to his decision, manifestly considered two important "contextual elements":

(a) One was the fact that the content of the advertising itself did not directly promote the candidates who were claiming the expense. As such, the ads failed to dispel the doubts that had already been raised as to whether the expenses were truly expenses of the candidates' campaigns;

commerciale de ceux-ci relativement à ces campagnes. S'il peut y avoir différents mode d'évaluation de cette valeur commerciale, le critère utilisé doit être raisonnable. La valeur commerciale ne peut être uniquement fondée sur la volonté et la capacité de payer tel ou tel montant de chaque campagne. Tel a été par le passé le point de vue d'Élections Canada, et celui-ci demeure inchangé.

Comme cela est indiqué plus haut, les faits entourant le programme d'« achats de publicités » font l'objet d'un examen de la part du commissaire aux élections fédérales et vous êtes libre de communiquer avec lui si vous avez des questions à cet égard.

[52] Bref, après avoir rappelé que les informations fournies par les candidats et le Parti étaient insuffisantes et soulevé la question de la valeur commerciale des dépenses électorales déclarées, le défendeur informe poliment le Parti qu'il a des motifs de croire que le Parti a fait quelque chose d'illégal, d'où sa décision de renvoyer l'affaire au commissaire pour enquête.

[53] Quelques mois après que la présente procédure eut été engagée, dans son affidavit en date du 14 janvier 2008, M<sup>me</sup> Janice Vézina, Sous-directrice générale associée des élections, Financement politique et dirigeante principale des finances au bureau du directeur général des élections du Canada, a expliqué que, outre les motifs de refus déjà mentionnés, Élections Canada était troublé par le manque [TRADUCTION] « d'éléments de preuve documentaires susceptibles d'établir l'existence d'un arrangement contractuel [entre] les candidats participant au programme d'achats de publicités [et] le fournisseur (RMI) concernant ces achats ».

[54] Au surplus, M<sup>me</sup> Vézina a souligné le fait que le défendeur, lorsqu'il a rendu sa décision, a manifestement tenu compte de deux importants [TRADUCTION] « éléments de fait » :

a) D'abord, vu le contenu de la publicité elle-même, elle ne faisait pas directement la promotion des candidats qui avaient déclaré la dépense. Ces publicités ne dissipaient donc pas les doutes qui s'étaient fait jour sur la question de savoir si ces dépenses étaient bien celles des campagnes des candidats;

(b) The other was the fact that the Party was close to its authorized spending limit under the Act, such that it could not claim the ads as a part of its expenses without overspending.

[55] At this point it should be mentioned that the Commissioner is currently investigating whether or not the Party or Fund incurred expenses exceeding their election expenses limit contrary to paragraphs 497(1)(l) and 497(3)(g) of the Act, in addition to whether, contrary to subparagraph 497(3)(m)(ii), the Fund filed an election expenses return that it knew or ought to have known contained a materially false or misleading statement.

[56] As part of this investigation Ronald Lamothe, Assistant Chief Investigator for the Office of the Commissioner of Canada Elections, made an *ex parte* application to the Ontario Superior Court of Justice for a search warrant pursuant to section 487 [as am. by R.S.C., 1985 (1st Supp.), c. 27, s. 68; S.C. 1994, c. 44, s. 36; 1997, c. 18, s. 41; c. 23, s. 12; 1999, c. 5, s. 16; 2008, c. 18, s. 11] of the *Criminal Code*, R.S.C., 1985, c. C-46.

[57] This application was granted on the basis of an information sworn by Mr. Lamothe, and a search warrant was issued enabling the search of the offices of the Party and the Fund. The search was executed April 15 and April 16, 2008, and some 22 boxes of documents and a number of hard drives were seized.

[58] This being said, the Court was informed by counsel at the hearing that the Commissioner's investigation, which commenced more than two years ago, is still on-going. There has been no formal accusation brought by the DPP under the Act against either the Party or the Fund.

#### IV – THE PRESENT PROCEEDING

[59] Subject to section 28 of the *Federal Courts Act*, R.S.C., 1985, c. F-7 [s. 1 (as am. by S.C. 2002, c. 8, s. 14)] (the FCA), the Federal Court has exclusive original jurisdiction to issue an injunction, writ of *certiorari*,

b) Puis, le Parti avait presque atteint le plafond de dépenses fixé par la Loi, de sorte qu'il ne pouvait plus déclarer des publicités au titre de dépenses sans le dépasser.

[55] À ce stade, il faut signaler que, à l'heure actuelle, le commissaire enquête afin de savoir si le Parti ou le Fond ont engagé des dépenses allant au-delà de leur plafond de dépenses électorales, contrairement aux alinéas 497(1)l) et 497(3)g) de la Loi, et, en outre, si, contrairement au sous-alinéa 497(3)m)(ii), le Fonds a produit un compte des dépenses électorales alors qu'il savait, ou aurait dû savoir qu'il renfermait une déclaration fautive ou trompeuse.

[56] Dans le cadre de cette enquête, Ronald Lamothe, enquêteur du bureau du commissaire aux élections fédérales, a présenté, en vertu de l'article 487 [mod. par L.R.C. (1985) (1<sup>er</sup> suppl.), ch. 27, art. 68; L.C. 1994, ch. 44, art. 36; 1997, ch. 18, art. 41; ch. 23, art. 12; 1999, ch. 5, art. 16; 2008, ch. 18, art. 11] du *Code criminel*, L.R.C. (1985), ch. C-46, une demande *ex parte* de mandat de perquisition devant la Cour supérieure de justice de l'Ontario.

[57] Cette demande a été accueillie sur la base d'une dénonciation faite sous serment par M. Lamothe, et un mandat de perquisition a été lancé, ce qui a rendu possible la perquisition des bureaux du Parti et du Fonds. Cette perquisition a été effectuée les 15 et 16 avril 2008, et quelque 22 boîtes de documents et un certain nombre de disques durs ont été saisis.

[58] Cela dit, on a informé la Cour à l'audience que l'enquête du commissaire, laquelle a été entamée il y a plus de deux ans, est toujours en cours. Aucune accusation n'a été portée officiellement par le DPP aux termes de la Loi, que ce soit contre le Parti ou le Fonds.

#### IV – LA PRÉSENTE PROCÉDURE

[59] Sous réserve de l'article 28 de la *Loi sur les Cours fédérales*, L.R.C. (1985), ch. F-7 [art. 1 (mod. par L.C. 2002, ch. 8, art. 14)] (la LCF), la Cour fédérale a compétence exclusive pour connaître, en première

writ of prohibition, writ of *mandamus* or writ of *quo warranto*, or to grant declaratory relief, against any “federal board, commission or other tribunal” exercising powers conferred upon them by an Act of Parliament (subsection 2(1) [as am. by S.C. 2002, c. 8, s. 15] and section 18 [as am. by S.C. 1990, c. 8, s. 4; 2002, c. 8, s. 26] of the FCA).

[60] This supervisory role of the Court extends beyond formal decisions; it encompasses the examination of the legality of a diverse range of administrative actions, including those that may be taken by the respondent under Part 18 of the Act: *Rae v. Canada (Chief Electoral Officer)*, 2008 FC 246, [2008] 4 F.C.R. 517 (*Rae*), at paragraph 13; *Stevens v. Conservative Party of Canada*, 2004 FC 1628, 23 Admin. L.R. (4th) 86 (*Stevens*), affd 2005 FCA 383, [2006] 2 F.C.R. 315 (*Stevens II*).

[61] The question that is now before this Court is whether the respondent can legally refuse to certify for the purposes of reimbursement under section 465 of the Act, the claimed advertising expenses on the ground that he is not satisfied that these expenses have actually been incurred by the applicants or the candidates for whom they act as official agents.

[62] The applicants are requesting from the Court a writ of *mandamus* to force the respondent to deliver new certificates to the Receiver General, which include the claimed advertising expenses, and/or a writ of *certiorari* to set aside the impugned decisions either with or without directions for the respondent.

## V – STANDARD OF REVIEW

[63] *Mandamus* is a remedy used to compel the performance of a public legal duty. In order for the Court to grant an order of *mandamus*, there must exist a legal public duty to act; the duty must be owed to the applicant; the Court must be satisfied that the applicant has a clear right to the performance of that duty; there must be no other adequate remedy available; the order must be of some practical value or effect; there must be no equitable bar to the relief sought; and, the balance of

instance des recours en injonction, *certiorari*, prohibition, *mandamus*, ou *quo warranto*, ou en jugement déclaratoire contre tout « office fédéral » exerçant les pouvoirs qui lui sont conférés par une loi fédérale (paragraphe 2(1) [mod. par L.C. 2002, ch. 8, art. 15] et article 18 [mod. par L.C. 1990, ch. 8, art. 4; 2002, ch. 8, art. 26] de la LCF).

[60] Ce rôle de surveillance de la Cour ne vise pas que les décisions formelles; il comprend l’examen de la légalité d’une large gamme d’actions administratives, notamment celles que peut prendre le défendeur en vertu de la partie 18 de la Loi : *Rae c. Canada (Directeur général des élections)*, 2008 CF 246, [2008] 4 R.C.F. 517 (décision *Rae*), au paragraphe 13; *Stevens c. Parti conservateur du Canada*, 2004 CF 1628 (décision *Stevens*), conf. par 2005 CAF 383, [2006] 2 R.C.F. 315 (décision *Stevens II*).

[61] En l’espèce, la Cour est appelée à rechercher si le défendeur peut légalement refuser de certifier, aux fins du remboursement prévu par l’article 465 de la Loi, les dépenses électorales déclarées au motif qu’il ne peut conclure qu’elles ont été réellement engagées par les demandeurs ou les candidats dont ils sont les agents officiels.

[62] Les demandeurs invitent la Cour à décerner un bref de *mandamus* afin de contraindre le défendeur à délivrer de nouveaux certificats au receveur général visant les dépenses électorales déclarées, et/ou un bref de *certiorari* annulant les décisions attaquées comprenant, ou non, des directives adressées au défendeur.

## V – NORME DE CONTRÔLE

[63] Le recours en *mandamus* vise à obliger une autorité publique à remplir l’obligation que la loi lui impose. Pour que la Cour décerne un bref de *mandamus*, il doit exister une obligation légale d’agir à caractère public ; l’obligation doit exister envers le demandeur; la Cour doit conclure qu’il existe un droit clair d’obtenir l’exécution de cette obligation; le demandeur ne dispose d’aucun autre recours; l’ordonnance sollicitée aura une incidence sur le plan pratique; l’équité ne fait pas

convenience must warrant the issuance of the order: *Apotex Inc. v. Canada (Attorney General)*, [1994] 1 F.C. 742 (C.A.) (*Apotex*), at pages 766–769, affd [1994] 3 S.C.R.1100.

[64] As such, the issuance of a writ of *mandamus* does not require the determination of the appropriate standard of review. When a decision must be made, *mandamus* will apply even if there is discretion as to how the decision can be decided. For example, *mandamus* is still available where the decision maker has fettered his or her discretion by relying upon irrelevant considerations or otherwise acting contrary to law: Donald J. M. Brown, Q.C. and the Honourable John M. Evans, *Judicial Review of Administrative Action in Canada*, Vol. 1 (Toronto: Canvasback, 1998), at paragraph 1:3230 (Brown and Evans); *Apotex*, above, at pages 766–769.

[65] If the test for a *mandamus* set out in *Apotex*, above, is met, this Court must issue the order. In certain circumstances, *certiorari* can be combined with *mandamus* because when a decision has already been made, it may be necessary not only to quash that decision, but to force the decision maker to take specific action: Brown and Evans, above, at paragraph 1:3300.

[66] In the case at bar, if the conditions for the issuance of a writ of *mandamus* are not met, the applicants nevertheless seek an order in the nature of *certiorari* to set aside the impugned decisions.

[67] With regard to the writ of *certiorari*, the applicants argue that the CEO has no discretion under section 465 of the Act to review or consider the accuracy of an electoral campaign return filed by or on behalf of a candidate pursuant to section 451. The applicants suggest that the applicable standard of review is that of correctness and therefore, this Court ought to issue a writ of *mandamus* requiring the respondent, in accordance with section 465 of the Act, to issue a certificate

obstacle à la mesure sollicitée; et compte tenu de la « prépondérance des inconvénients », une ordonnance de *mandamus* doit être rendue : *Apotex Inc. c. Canada (Procureur général)*, [1994] 1 C.F. 742 (C.A.) (arrêt *Apotex*), aux pages 766 à 769, conf. par [1994] 3 R.C.S. 1100.

[64] En matière de recours en *mandamus*, la Cour n'est pas tenue de se prononcer sur la norme de contrôle indiquée. Lorsqu'une décision doit être prise, le recours en *mandamus* est accueilli même si le décideur jouit d'un certain pouvoir discrétionnaire quant aux modalités de cette décision. Par exemple, le recours en *mandamus* demeure ouvert lorsque le décideur a grevé son pouvoir discrétionnaire en se fondant sur des facteurs sans pertinence, ou lorsqu'il a agi contrairement à la loi d'une manière ou d'une autre : Donald J. M. Brown, c.r. et l'honorable John M. Evans, *Judicial Review of Administrative Action in Canada*, vol. 1 (Toronto : Canvasback, 1998), au paragraphe 1:3230 (Brown et Evans); arrêt *Apotex*, précité, aux pages 766 à 769.

[65] Si le critère du recours en *mandamus* énoncé dans la jurisprudence *Apotex* est rempli, la Cour doit décerner le bref. Dans certains cas, le recours en *certiorari* peut se cumuler avec le recours en *mandamus*; en effet, lorsqu'une décision a déjà été prise, il peut être nécessaire non seulement de l'annuler, mais aussi d'obliger le décideur à prendre une mesure spécifique : Brown et Evans, plus haut, au paragraphe 1:3300.

[66] En l'espèce, si les conditions du recours en *mandamus* ne sont pas remplies, les demandeurs invitent néanmoins la Cour à décerner un bref de *certiorari* et ainsi d'annuler les décisions attaquées.

[67] En ce qui concerne le recours en *certiorari*, les demandeurs soutiennent que le DGE ne dispose d'aucun pouvoir discrétionnaire aux termes de l'article 465 de la Loi d'examiner ou de prendre en compte l'exactitude d'un compte de campagne électorale produit par un candidat, ou au nom de celui-ci, en vertu de l'article 451. Les demandeurs soutiennent que la norme de contrôle indiquée est celle de la décision correcte et donc que la Cour doit décerner un bref de *mandamus* obligeant

that includes the claimed advertising expenses to the Receiver General.

[68] On the contrary, the respondent argues that the CEO has the discretionary power to conduct a simple audit, a complete audit, or to conduct no audit at all. When the CEO chooses to audit, his decision must be reviewed on a reasonableness standard. This is so, particularly because of the expertise of the CEO and the nature of the question, namely mixed fact and law.

[69] There is no privative clause in the Act preventing the Court from examining the legality of a refusal by the CEO to certify claimed election expenses. Whether or not an expense should be certified for reimbursement by the Receiver General is not a polycentric question; such a determination can only be made on a case-by-case basis and after an examination of the evidence submitted by each campaign.

[70] The scope and interpretation of section 465 of the Act, which is a jurisdictional provision, is a pure question of law and should be subject to a standard of correctness. Whether or not a particular expense claimed by a candidate or a registered party is an election expense eligible for reimbursement is a question of mixed fact and law. First, the CEO must interpret subsection 407(1) (the definition of election expense), and then, he must apply this definition to the facts.

[71] As noted in *Democracy Watch v. Campbell*, 2009 FCA 79, [2010] 2 F.C.R. 139 (*Democracy Watch*), at paragraph 21, unless there is an extricable question of law, questions of mixed fact and law are generally reviewed on the same standard as questions of fact, namely reasonableness. However, where there is an extricable question of law, depending on whether the question is one of central importance to the legal system or outside the scope of the decision-maker's powers, the question may be reviewed on either a standard of correctness or a standard of reasonableness (*Democracy Watch*, at paragraph 22).

le défendeur, conformément à l'article 465 de la Loi, d'émettre un certificat qui inclut les dépenses électorales déclarées au receveur général.

[68] En revanche, le défendeur soutient que le DGE a le pouvoir discrétionnaire d'effectuer une simple vérification, une vérification complète, ou de n'effectuer aucune vérification. Lorsque celui-ci opte pour la vérification, sa décision doit être examinée selon la norme de la décision raisonnable. En effet, cette thèse est sur tout fondée sur l'expertise du DGE et la nature de la question : il s'agit d'une question mixte de fait et de droit.

[69] La Loi ne contient aucune clause privative empêchant la Cour d'examiner la légalité du refus du DGE de certifier les dépenses électorales déclarées. La question de savoir si une dépense doit être certifiée, ou non, aux fins de remboursement par le receveur général, n'est pas polycentrique; il n'est possible que de se prononcer au cas par cas, au terme d'un examen des éléments de preuve produits par chaque campagne.

[70] La portée et l'interprétation de l'article 465 de la Loi, un texte qui porte sur la compétence, est une pure question de droit; la norme de contrôle est donc celle de la décision correcte. La question de savoir si une dépense particulière déclarée par le candidat ou le parti enregistré est admissible aux fins de remboursement en est une mixte de fait et de droit. Premièrement, le DGE doit interpréter le paragraphe 407(1), lequel définit la notion de dépenses électorales; il doit ensuite appliquer cette définition aux faits.

[71] Comme l'enseigne la jurisprudence *Démocratie en surveillance c. Campbell*, 2009 CAF 79, [2010] 2 R.C.F. 139 (arrêt *Démocratie en surveillance*), au paragraphe 21, sauf s'il y a une pure question de droit que l'on peut dégager, on examine généralement les questions mixtes de fait et de droit comme les questions de fait : on suit la même norme de contrôle, à savoir celle de la décision raisonnable. Cependant, lorsque l'on peut dégager une pure question de droit, si elle revêt une grande importance pour le système juridique dans son ensemble ou s'il s'agit de se prononcer sur la portée des pouvoirs du décideur, la norme de contrôle est soit



[72] In the present application, the respondent's decision to refuse to certify the claimed advertising expenses for reimbursement pursuant to section 465 of the Act necessarily includes an interpretation of an election expense as provided in subsection 407(1). The interpretation of each element mentioned in subsection 407(1) is an extricable question of law. The overall interpretation of subsection 407(1) and its related provisions is of central importance to the legal system. Moreover, the CEO does not possess a relative expertise over the Court in interpreting the financial provisions contained in Part 18 of the Act. This is implicit from the comments made and the general approach taken by the Federal Court of Appeal in *Stevens II*, 2005 FCA 383, at paragraph 26. Therefore, the respondent's interpretation of subsection 407(1) and its related provisions is subject to review on a standard of correctness. That said, the application of this interpretation to the facts is subject to review on a reasonableness standard.

[73] A reasonableness review involves the determination of whether a decision falls within a range of possible, acceptable outcomes that are defensible with regard to the law as well as the evidence that was before the decision maker at the time the decision was made (*Dunsmuir v. New Brunswick*, 2008 SCC 9, [2008] 1 S.C.R. 190 (*Dunsmuir*), at paragraphs 46 and 47).

[74] The facts will differ from case to case. In practice, however, a decision by the CEO to certify claimed expenses comes with no reasons, no explanation and no context. Indeed, at the time the impugned decisions were made, the respondent had already accepted to certify the claimed advertising expenses of 17 candidates who participated in the RMB program. In the case of the respondent's refusal to certify the claimed advertising expenses of the other 50 candidates who participated in the RMB program, including the applicants, the reasons

celle de la décision correcte, soit celle de la décision raisonnable. (Voir l'arrêt *Démocratie en surveillance*, au paragraphe 22.)

[72] Dans la présente procédure, le refus du défendeur de certifier les dépenses électorales déclarées aux fins de remboursement en vertu de l'article 465 de la Loi appelle forcément une interprétation de la notion de « dépenses électorales » qui figure au paragraphe 407(1). L'interprétation de chaque élément figurant au paragraphe 407(1) constitue une pure question de droit. L'interprétation générale du paragraphe 407(1) et des dispositions connexes est d'une importance essentielle pour le système juridique. En outre, le DGE ne dispose pas d'une expertise supérieure à celle de la Cour en ce qui a trait à l'interprétation des dispositions financières figurant dans la partie 18 de la Loi. Tels sont l'enseignement implicite et l'approche générale de la Cour d'appel fédérale dans l'arrêt *Stevens II*, 2005 CAF 383, au paragraphe 26. Par conséquent, en ce qui concerne l'interprétation, par le défendeur, du paragraphe 407(1) et des dispositions connexes, la norme de contrôle est celle de la décision correcte. Cela dit, l'application de cette interprétation aux faits doit faire l'objet d'un examen selon la norme de la décision raisonnable.

[73] Lorsque l'on examine une décision selon la norme de la décision raisonnable, on est appelé à dire si cette décision constitue une des issues possibles acceptables pouvant se justifier au regard du droit et des faits dont était saisi le décideur au moment où il s'est prononcé (*Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190 (l'arrêt *Dunsmuir*), aux paragraphes 46 et 47).

[74] Les faits sont toujours différents d'une affaire à l'autre. Cependant, en pratique, lorsque le DGE décide de certifier des dépenses déclarées, il le fait sans donner de motifs, d'explications ou de faits justificatifs. D'ailleurs, lorsque les décisions attaquées furent prises, le défendeur avait déjà accepté de certifier les dépenses électorales déclarées par 17 candidats qui avaient participé au programme d'APML. En ce qui concerne le refus du défendeur de certifier les dépenses électorales déclarées par les autres 50 candidats qui ont participé

given by the respondent are minimal, to say the least. The letters sent by the respondent hardly permit the Court to follow the reasoning that led to the refusals in question.

[75] With respect to the existence of a “tribunal record”, the Court is left in this case with only the “Candidate Contact Log. Summary” (Log), pertaining to the two candidates for which the applicants were acting as official agents, and the documentation submitted by the applicants or by the Party on their behalf. Unfortunately, the Logs do not help the Court determine what could have been the specific reasons, if there were any, to exclude the claimed advertising expenses for the purpose of reimbursement.

[76] No deference should be shown to the respondent or any other Elections Canada personnel with respect to the interpretation of the Act. Provided that the requirements mentioned in section 465 are met, the respondent has no discretion to exclude from certification any expense actually incurred by a candidate that constitutes an “election expense” under section 407 [s. 407(3) (as am. by S.C. 2003, c. 19, s. 26)].

[77] In view of the foregoing, with respect to the legality of the respondent’s refusal to certify the claimed advertising expenses on the ground that there is insufficient documentation or proof on record establishing that these expenses had actually been incurred by the applicants, the Court must consider the circumstances surrounding the RMB program, as well as the facts which are particular to the applicants’ situations.

[78] As stressed by this Court in *Eli Lilly and Co. v. Apotex Inc.*, 2009 FC 991, 80 C.P.R. (4th) 1, at paragraph 364, “Standards of review are neither useful nor designed to address situations where the evidentiary record before the Court is different than the one before another decision-maker.” This is the case in the present application, since both the applicants and the respondent have submitted extensive material and evidence which were never before the decision maker.

au programme d’APML, notamment les demandeurs, les motifs donnés par le défendeur sont légers; c’est le moins que l’on puisse dire. Les lettres envoyées par le défendeur ne permettent pas vraiment à la Cour de suivre le raisonnement qui a abouti aux refus en question.

[75] En ce qui a trait à l’existence d’un « dossier du tribunal », la Cour ne dispose en l’espèce que du « Candidate Contact Log. Summary » ([TRADUCTION] « Journal des contacts du candidat. Sommaire », ci-après, le « journal »), relatifs aux deux candidats dont les demandeurs étaient les agents officiels, et la documentation produite par les demandeurs ou par le Parti en leur nom. Malheureusement, ces journaux n’aident pas la Cour à cerner les motifs spécifiques, à supposer qu’il y en ait eu, d’exclusion des dépenses électorales déclarées aux fins de remboursement.

[76] Nulle déférence n’est due au défendeur ou à tout autre fonctionnaire d’Élections Canada en ce qui a trait à l’interprétation de la Loi. Si les exigences énoncées à l’article 465 sont remplies, le défendeur n’a pas le pouvoir d’exclure de la certification les dépenses réellement engagées par le candidat et qui constituent des « dépenses électorales » aux termes de l’article 407 [art. 407(3) (mod. par L.C. 2003, ch. 19, art. 26)].

[77] Il s’ensuit que, en ce qui concerne la légalité du refus du défendeur de certifier les dépenses électorales déclarées au motif que la documentation et les preuves produites sont insuffisantes pour établir que ces dépenses ont bel et bien été engagées par les demandeurs, la Cour doit se pencher sur les circonstances entourant le programme d’APML, ainsi que la situation particulière des demandeurs.

[78] Comme l’a souligné la Cour dans la décision *Eli Lilly and Co. c. Apotex Inc.*, 2009 CF 991, au paragraphe 364, « Les normes de contrôle judiciaire ne sont pas utiles dans les cas où le dossier de preuve dont dispose la Cour est différent de celui dont disposait une autre instance de décision, ni ne sont conçues en fonction de tels cas. » Tel est le cas en l’espèce : tant les demandeurs que le défendeur ont produit une documentation et des éléments de preuve abondants dont n’a jamais disposé le décideur.

[79] Thus, the legality of the impugned decisions must be assessed as if this were a proceeding *de novo*.

#### VI – SCOPE OF THE CHIEF ELECTORAL OFFICER’S DUTIES UNDER SECTION 465 OF THE ACT

[80] As their first proposition, the applicants submit that the respondent is under a legal duty to certify the claimed advertising expenses under section 465 of the Act. According to the applicants, the decision to certify is not a discretionary one; the respondent must simply verify that the documentation referred to in section 451 has been submitted by the candidate and his or her official agent.

[81] In this regard, the applicants submit that the respondent has no jurisdiction to commence an audit into the accuracy of the information contained in the electoral campaign returns; nor does he have the power to question the authenticity of any document supporting a claim for reimbursement. The investigating powers of the respondent under section 465 of the Act, if any, amount to “a document review, and nothing more”.

[82] Even in the face of a false document, the applicant asserts that the respondent is required to certify the expense for reimbursement. The only recourse available to the CEO under such circumstances would be his ability to refer the matter to the Commissioner who, unlike the CEO, is empowered to conduct investigations and pursue the prosecution of a candidate and/or his official agent.

[83] According to the respondent, the primary issue in this case is whether it was reasonable for the CEO, in light of the circumstances before him, to decide that the candidates did not incur the election expenses in question. A secondary issue, the respondent submits, is the basis of allocation (or lack of) used by the applicants and the Party in general, to distribute the cost of the RMBs.

[79] Il s’ensuit que la Cour est appelée à apprécier la légalité des décisions comme s’il s’agissait d’une instance *de novo*.

#### VI – PORTÉE DES OBLIGATIONS DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DES ÉLECTIONS AUX TERMES DE L’ARTICLE 465 DE LA LOI

[80] Les demandeurs soutiennent en premier lieu que le défendeur a l’obligation légale de certifier les dépenses électorales déclarées en vertu de l’article 465 de la Loi. Selon eux, la décision de certifier ne relève pas du pouvoir discrétionnaire de celui-ci; le défendeur doit simplement vérifier que la documentation visée par l’article 451 a été produite par le candidat et son agent officiel.

[81] À cet égard, les demandeurs soutiennent que le défendeur n’a pas compétence pour entamer une vérification de l’exactitude des informations figurant dans les comptes de campagne électorale; il n’a pas non plus le pouvoir de mettre en question l’authenticité de quelque document que ce soit produit à l’appui d’une demande de remboursement. Les pouvoirs d’enquête dont dispose éventuellement le défendeur aux termes de l’article 465 de la Loi se bornent [TRADUCTION] « à l’examen des documents, sans plus ».

[82] Même si le document en question est un faux, le demandeur soutient que le défendeur est tenu de certifier la dépense aux fins de remboursement. Dans un tel cas, le seul recours dont dispose le DGE consiste à renvoyer l’affaire au commissaire lequel, au contraire, a le pouvoir de mener des enquêtes et de poursuivre le candidat et/ou son agent officiel.

[83] Selon le défendeur, la Cour est principalement appelée à rechercher s’il était raisonnable de la part du DGE, vu les circonstances, de conclure que les candidats n’avaient pas engagé les dépenses électorales en question. Accessoirement, selon le défendeur, la Cour est appelée à se pencher sur le critère de répartition (ou l’absence de celui-ci) utilisé par les demandeurs et le Parti en général, relativement à la distribution des coûts des APML.

[84] The respondent argues that the CEO has the discretionary power to conduct a simple audit, a complete audit, or to conduct no audit at all. Elections Canada's audit process relies on the self-reporting system created by the Act. When an electoral campaign return and its supporting documentation submitted by the official agent and the candidate are in order, the audit process can be relatively straightforward.

[85] However, if a "red flag" is raised in the course of the review of the return, this can result in a higher level of scrutiny that requires additional audit steps to be undertaken. This is what happened in the case at bar according to the respondent.

[86] The Elections Canada audit process for the 2006 election involved the review of electoral campaign returns for over 1 600 candidates. As of January 2008, registered parties had received some 27 million dollars in reimbursement of election expenses, while reimbursement to candidates totalled nearly 24 million dollars.

[87] In the case of 17 of the official agents for Conservative candidates who participated in the RMB program, their electoral campaign returns had already been reviewed and the final instalment of their reimbursement processed before Elections Canada was alerted, in autumn 2006, to the fact that the RMB program might warrant closer examination.

[88] This "red flag" did not come from the applicants, but came from another official agent for a Conservative candidate who demonstrated a lack of knowledge regarding the media buy purchase when speaking with a representative from Elections Canada. Furthermore, during the same conversation, the official agent referred to "contributing" a portion of his candidate's spending limit to the Party's "national advertising".

[89] This led the respondent to make a formal request for additional documentation from all Conservative candidates that listed the claimed advertising expenses in their electoral campaign returns. Ultimately, the

[84] Le défendeur soutient que le DGE a le pouvoir discrétionnaire d'effectuer une simple vérification, une vérification complète, ou de n'effectuer aucune vérification. Le processus de vérification d'Élections Canada est fondé sur le système de déclarations volontaires créé par la Loi. Lorsque le compte de la campagne électorale et les documents justificatifs produits par l'agent officiel et le candidat sont en ordre, le processus de vérification peut être relativement simple.

[85] Cependant, si un « élément troublant » se révèle au cours de l'examen du compte, cela peut donner lieu à un examen plus approfondi qui appelle de nouvelles mesures de vérification. Voilà ce qui est arrivé en l'espèce selon le défendeur.

[86] Le processus de vérification d'Élections Canada pour l'élection de 2006 a comporté l'examen des comptes de campagne électorale pour plus de 1 600 candidats. En janvier 2008, les partis enregistrés avaient reçu quelque 27 millions de dollars à titre de remboursement de dépenses électorales, tandis que les remboursements aux candidats totalisaient presque 24 millions de dollars.

[87] En ce qui concerne 17 des agents officiels pour des candidats conservateurs ayant participé au programme d'APML, leurs comptes de campagne électorale avaient déjà été examinés et la tranche finale de leur remboursement traitée avant qu'Élections Canada soit averti, à l'automne 2006, de ce que le programme d'APML puisse justifier un examen plus attentif.

[88] Cet « élément troublant » n'a pas eu pour source les demandeurs, mais un autre agent officiel d'un candidat conservateur qui avait fait preuve d'ignorance au sujet des achats de publicités lorsqu'il s'était entretenu avec un représentant d'Élections Canada. En outre, au cours de la même conversation, l'agent officiel a évoqué une « contribution » faite à partir d'une portion du plafond de dépenses de son candidat à [TRADUCTION] « la publicité nationale » du Parti.

[89] Cela a amené le défendeur à demander officiellement la production de documents supplémentaires à tous les candidats conservateurs qui avaient énuméré les dépenses électorales déclarées dans leurs comptes

respondent was not satisfied that the advertising expenses claimed in relation to the RMB program were actually incurred by the candidates, including the candidates who are represented by the applicants in the present application. This conclusion led to the CEO's decision to exclude these expenses from the amount to be certified to the Receiver General for reimbursement under section 465 of the Act.

[90] Some 1.2 million dollars were transferred during the 2006 election from the Fund to the 67 campaigns who agreed to participate in the RMB program. The respondent concedes that "in and out" transactions between a registered party and a candidate, during an election period, are not prohibited by the Act. However, in the present case, the respondent submits that the RMB program was a sham which illegally permitted the Party to transfer to participating candidates the liability it incurred for the broadcasting of national advertising.

[91] At the hearing before the Court, the respondent raised the concern that larger parties who have access to greater resources could, by way of "in and out" transactions, increase their advertising capabilities. Once they reach their spending limits, larger parties could finance their candidates' advertising campaigns and ensure that the content of these campaigns are equally beneficial to the party's, or its leader's, platform. This is what the respondent suggests that has happened during the 2006 election with the implementation by the Party of its RMB program.

[92] The respondent also presses the Court to conclude that allowing the RMB program would render spending limits meaningless and give rise to unwarranted reimbursements. The respondent argues that the Court finding in favour of the applicants in this case would be the equivalent of the Court allowing candidates to avoid their spending limits by transferring their expenses to the Party or to other candidates in less competitive ridings.

de campagne électorale. En fin de compte, le défendeur n'était pas convaincu que les dépenses électorales déclarées relativement au programme d'APML avaient été réellement engagées par les candidats, notamment les candidats qui sont représentés par les demandeurs dans la présente procédure. Cette conclusion a amené le DGE à exclure ces dépenses de la somme à certifier au receveur général aux fins du remboursement visé par l'article 465 de la Loi.

[90] Quelque 1,2 millions de dollars ont été cédés au cours de l'élection de 2006 du Fonds aux 67 campagnes qui ont accepté de participer au programme d'APML. Le défendeur concède que les mouvements financiers « réciproques » entre un parti enregistré et un candidat, aux cours d'une campagne électorale, ne sont pas interdits par la Loi. Cependant, en l'espèce, le défendeur soutient que le programme d'APML était une façade qui a permis au Parti de transmettre illégalement aux candidats participants la dette qu'elle avait encourue relativement à la diffusion de publicité nationales sur les ondes.

[91] Lors des débats devant la Cour, le défendeur a dit craindre de voir les grands partis qui ont accès à plus de ressources pouvoir, par des mouvements financiers « réciproques », accroître leurs capacités publicitaires. Lorsqu'ils auront atteint leur plafond de dépenses, les grands partis pourront financer les campagnes de publicité de leurs candidats et faire en sorte que la teneur de ces campagnes soient tout autant profitables au programme du Parti ou de son chef. Voilà, selon le défendeur, ce qui s'est produit au cours de l'élection de 2006 avec la mise en œuvre, par le Parti, de son programme d'APML.

[92] Le défendeur invite aussi la Cour à conclure qu'avaliser le programme d'APML rendrait les règles de plafonnement des dépenses lettre morte et donnerait lieu à des remboursements injustifiés. Le défendeur soutient que si elle devait accueillir les thèses des demandeurs en l'espèce, cela reviendrait à autoriser les candidats à contourner le plafond des dépenses imposé par des cessions de fonds au Parti ou à d'autres candidats dans des circonscriptions plus sûres.

[93] In essence, the respondent submits that the Court should give effect to an interpretation of the Act that preserves the integrity of the spending limits and confers discretionary power on the CEO to decline to certify election expenses incurred by campaigns, which have been financed entirely by a registered party.

[94] The applicants reply, however, that it is not for the CEO to determine the appropriateness of the content of ads used by parties and their candidates nor to examine the legality of transfers made by a party to a campaign (as long as these transfers are reported by the party, which is the case here). They submit that local issues are not necessarily the most important elements in a local election campaign. In fact, party or national issues can be more important and since each candidate also represents his or her party in the riding, it should be open to them to use and emphasize the party platform in their advertising campaign.

[95] This is what happened here according to the applicants who submit that they have actually incurred the advertising expenses claimed in their returns.

[96] While the applicants make clear that they are not making a Charter [*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]] challenge with respect to the CEO's decision, they argue that to look at the content of advertisements and to disallow the use of this type of party "branding" would be to infringe the Charter protected freedom of expression. According to the applicants each candidate and registered party should be free to address any political issue. The CEO has no jurisdiction to regulate the "level playing field" created by the provisions found in the Act (see *Conservative Fund Canada*, above).

[97] The Court dismisses extreme positions taken in this case by the applicants and the respondent. Clearly,

[93] Le défendeur soutient essentiellement que la Cour doit avaliser une lecture de la Loi qui préserve l'intégrité du plafonnement des dépenses et confère le pouvoir discrétionnaire au DGE de décliner de certifier des dépenses électorales engagées par des campagnes qui ont été financées intégralement par un parti enregistré.

[94] Cependant, les demandeurs répondent que ce n'est pas au DGE qu'il revient de se prononcer sur le caractère approprié du contenu des publicités utilisées par les partis et leurs candidats ou d'examiner la légalité des cessions de fonds faites par le parti à une campagne (tant que ces cessions sont déclarées par le Parti, ce qui est le cas en l'espèce). Ils soutiennent que les enjeux locaux ne constituent pas forcément les éléments les plus importants d'une campagne électorale locale. En fait, les enjeux nationaux ou ceux qui ont trait au parti peuvent avoir plus d'importance et puisque tous les candidats représentent aussi leur parti dans la circonscription, ils doivent pouvoir utiliser et promouvoir le programme du Parti au cours de leur campagne publicitaire.

[95] Voilà ce qui est arrivé en l'occurrence selon les demandeurs, lesquels soutiennent qu'ils ont bel et bien engagé les dépenses électorales déclarées dans leurs comptes.

[96] Les demandeurs ont clairement signalé que leur action contre la décision du DGE n'est pas fondée sur la Charte [*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]]; cependant, ils soutiennent que scruter le contenu des publicités et rejeter l'utilisation de cette « image de marque » de parti constituerait une atteinte à la liberté d'expression protégée par la Charte. Selon les demandeurs, il est impératif que chaque candidat et chaque parti enregistré soient libres de s'exprimer sur toute question politique que ce soit. Le DGE n'a pas compétence pour régler l'« équité électorale » instituée par les dispositions de la Loi (voir la décision *Conservative Fund Canada*, précitée).

[97] La Cour rejette les thèses extrêmes défendues par les demandeurs et le défendeur en l'espèce. Il est

the respondent had the right and duty to audit the returns submitted by the candidates who participated in the RMB program. However, the respondent did not enjoy an unfettered discretion to decline to refuse to certify the claimed advertising expenses.

[98] Without this Court coming to a decision, even if the respondent has raised a legitimate issue concerning the inappropriate use of transfers between registered parties, who enjoy broad public financing, and their candidates, Parliament, and not this Court, is the authority suited to make the necessary changes. Nothing would prevent Parliament from amending the Act to limit the amounts that can be transferred during an election from a party to a candidate.

[99] While the democratic right to vote in a federal election is guaranteed to every Canadian citizen by section 3 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, there is no provision in the Act, and no judicial declaration made by the Supreme Court of Canada or the Federal Court of Appeal, conferring quasi-constitutional status to the Act or any of its provisions. Furthermore, the respondent has not put forward any argument that alludes to the fact that any constitutional right guaranteed by the Charter or fundamental principle enshrined in the Constitution [*Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44]] may come into play in this case if the CEO is not allowed to play an extended role in ensuring that a certain level playing field is respected by participants.

[100] At present time, the CEO is “the independent and neutral steward of the integrity of the electoral process” and “Care should be taken to ensure that the impartiality of this critical public role is not unnecessarily compromised — actually or potentially, in the eyes of the public — by enacting a regime that would call upon the Chief Electoral Officer to make judgment calls on how a political party is conducting its internal affairs or spending its funds” (*Longley v. Canada (Attorney General)*, 2007 ONCA 852, 88 O.R. (3d) 408, at paragraph 74, emphasis added).

manifeste que le défendeur avait le droit et l’obligation de vérifier les comptes produits par les candidats qui avaient participé au programme d’APML. Cependant, le défendeur ne disposait pas du pouvoir discrétionnaire illimité de refuser de certifier les dépenses électorales déclarées.

[98] La Cour ne se prononcera pas sur cette question, mais même si le défendeur a soulevé une question légitime concernant l’utilisation inappropriée de mouvements financiers entre les partis enregistrés, lesquels reçoivent un large financement public, et leurs candidats, c’est au législateur, et non à la Cour, qu’il revient d’adopter les modifications nécessaires. Rien n’empêche le législateur de modifier la Loi afin de limiter les sommes qui peuvent être cédées au cours d’une élection d’un parti à un candidat.

[99] Chaque citoyen canadien tire le droit démocratique de voter aux élections fédérales de l’article 3 de la *Charte canadienne des droits et libertés*; cependant, aucune disposition de la Loi, et aucune jurisprudence de la Cour suprême du Canada ou de la Cour d’appel fédérale n’accorde une qualité quasi-constitutionnelle à la Loi ou à l’une quelconque des dispositions de celle-ci. Au surplus, le défendeur n’a pas soutenu, même indirectement, qu’un droit constitutionnel garanti par la Charte ou qu’un principe fondamental consacré par la Constitution [*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]] peut jouer en l’espèce s’il n’est pas permis au DGE de jouer un rôle de premier plan, lequel seul peut assurer le respect d’un certain climat d’équité électorale parmi les candidats.

[100] À l’heure actuelle, le DGE est [TRADUCTION] « le gardien indépendant et neutre de l’intégrité du processus électorale » et « Il faut s’assurer qu’il puisse exercer ce rôle crucial de manière impartiale; il ne faut donc pas risquer de faire obstacle — concrètement ou potentiellement, aux yeux du grand public — à ses interventions, par l’adoption d’un régime appelant le DGE à porter jugement sur la manière dont les partis politiques mènent leurs affaires internes ou dépensent leurs fonds » (voir l’arrêt *Longley v. Canada (Attorney General)*, 2007 ONCA 852, 88 O.R. (3d) 408, au paragraphe 74, non souligné dans l’original).

[101] While it is of great importance that the integrity of the electoral financing regime be preserved and the Act “seek to create a level playing field for those who wish to engage in the electoral discourse” (*Harper*, above, at paragraphs 62 and 102), Parliament has expressed no clear intention in the Act to empower the CEO to play a general regulatory or supervisory role in the creation or enforcement of rules regarding the financing of electoral campaigns or the conduct of participants. At present, the CEO has not been given the power by Parliament to fill gaps in the Act.

[102] In the Court’s opinion, the powers and duties of the CEO under sections 435 and 465 of the Act are presently limited to the power to audit and verify the accuracy or reasonableness (in light of the legislative reference to “commercial value”) of expenses reported by candidates and registered parties for the purpose of reimbursement by the Receiver General. Thus, the fact that the RMB program put in place by the Party in December 2005 is unprecedented in scale (67 campaigns) and financing (approximately 1.2 million dollars), does not by itself give the CEO licence to refuse to certify advertising expenses duly incurred by the participating campaigns.

[103] The Court accepts that a clear distinction must be made between an audit, which is for the purpose of reimbursement under the Act, and an investigation, which is for the purpose of bringing a criminal charge under the Act. In the case of a criminal prosecution, the prosecuting party must prove the requisite elements of the offence beyond a reasonable doubt, which may require the proof of intent, before a person can be found guilty by a court. On the other hand, the purpose of the audit is simply to ensure that the candidate and/or registered party are entitled to have their claimed election and/or personal expenses reimbursed.

[104] Thus, the Court reiterates that the CEO has no power under the Act to conduct a general investigation into the manner that a registered party spends its funds

[101] Il est d’une grande importance que l’intégrité du régime de financement électoral soit préservée et que la Loi vise « à permettre à ceux qui souhaitent participer au débat électoral de le faire à armes égales » (voir l’arrêt *Harper*, ci-dessus, aux paragraphes 62 et 102); cependant, le législateur n’a pas clairement exprimé dans la Loi une intention de donner au DGE un pouvoir de réglementation ou de surveillance général prenant la forme de création ou d’application de règles concernant le financement des campagnes électorales ou les actions des participants. À l’heure actuelle, le DGE n’a pas reçu du législateur le pouvoir de combler les lacunes de la Loi.

[102] La Cour est d’avis que les pouvoirs et les obligations du DGE, aux termes des articles 435 et 465 de la Loi, sont, à l’heure actuelle, limités à la vérification de l’exactitude ou du caractère raisonnable (au regard de la notion « valeur commerciale » consacrée par la Loi) des dépenses déclarées par les candidats et partis enregistrés aux fins de remboursement par le receveur général. Par conséquent, le fait que le programme d’APML adopté par le Parti en décembre 2005 soit d’une ampleur (67 campagnes) et d’un financement (environ 1,2 millions de dollars) sans précédent ne donne pas, en soi, au DGE la latitude de refuser de certifier des dépenses électorales régulièrement engagées par les campagnes participantes.

[103] La Cour convient qu’il faut faire une distinction nette entre la vérification, laquelle a pour objet le remboursement visé par la Loi, et l’enquête, qui se fait afin que soit portée une accusation pénale en vertu de la Loi. Dans le cas de la poursuite pénale, la partie poursuivante doit prouver hors de tout doute raisonnable les éléments requis de l’infraction — ce qui peut appeler la preuve de l’intention — pour que l’intéressé puisse être reconnu coupable par un tribunal. Par la vérification, par contre, on vise simplement à s’assurer que le candidat et/ou le parti enregistré ont droit au remboursement des dépenses électorales et/ou des dépenses personnelles qu’ils ont déclarées.

[104] La Cour réitère donc que la Loi n’investit le DGE d’aucun pouvoir de mener une enquête générale sur la façon dont un parti enregistré dépense ses fonds



or helps finance its candidates' campaigns during an election. Indeed, in cases where the CEO suspects that a person is not complying with the Act, his duty is to refer the matter for investigation to the Commissioner. That being said, the Court cannot endorse the overly restrictive view of the powers under sections 435 and 465 put forward by the applicants.

[105] In the case at bar, the Court is not asked to review the internal affairs of a party; it is the public purse that finances the electoral regime. In our democratic society, Parliament decided to improve the participation of individuals and registered parties in the election process by providing a mechanism through which certain electoral expenses could be partially reimbursed with public funds. Given the value of taxpayer dollars, it is necessary to ensure that the contributions received and the expenses incurred by candidates and registered parties are accurately reported.

[106] The amount of funds reimbursed under sections 435 and 465 of the Act can be significant. When it comes to ensuring that the appropriate sums of money are claimed from Her Majesty under the Act, there is an analogy that may be made between the role of the CEO and Elections Canada personnel and the role that the Minister of National Revenue and the Canada Revenue Agency exercise under a number of fiscal statutes.

[107] The applicants rely heavily on the general comments that were made on behalf of the Federal Court of Appeal by Justice Décary in *Stevens II*, above. In that case, the Federal Court, and then the Federal Court of Appeal, was called upon to determine the legality of a decision by the CEO to authorize the merger between the Progressive Conservative Party and the Canadian Reform Conservative Alliance. It was as a result of this merger that the current Conservative Party of Canada was created. Contrary to the provisions of the Act, the CEO had accepted the merger application on the same day it was filed. The legality of the decision in question essentially turned on the interpretation and application of sections 400 to 403 [ss. 402 (as am. by S.C. 2003,

ou contribue au financement des campagnes de ses candidats durant une élection. En effet, lorsque le DGE soupçonne qu'une personne ne se conforme pas à la Loi, il est tenu de renvoyer l'affaire au commissaire pour que celui-ci fasse une enquête. Cela dit, la Cour ne peut donner son aval à l'interprétation excessivement restrictive des pouvoirs conférés par les articles 435 et 465 que proposent les demandeurs.

[105] En l'espèce, on ne demande pas à la Cour d'examiner les affaires internes d'un parti. C'est le trésor public qui finance le régime électoral. Dans notre société démocratique, le législateur a décidé de favoriser une meilleure participation des particuliers et des partis enregistrés au processus électoral en établissant un mécanisme par lequel certaines dépenses électorales peuvent être remboursées en partie sur les deniers publics. Compte tenu de la valeur des fonds des contribuables, il est nécessaire de veiller à ce que les contributions reçues et les dépenses engagées par des candidats et des partis enregistrés soient déclarées avec exactitude.

[106] La somme remboursée aux termes des articles 435 et 465 de la Loi peut être considérable. En ce qui concerne le fait de voir à ce que les sommes réclamées à Sa Majesté en vertu de la Loi soient appropriées, on peut faire une analogie entre le rôle du DGE et du personnel d'Élections Canada et celui que jouent le ministre du Revenu national et l'Agence du revenu du Canada aux termes d'un certain nombre de lois fiscales.

[107] Les demandeurs invoquent surtout les observations générales qu'a formulées le juge Décary au nom de la Cour d'appel fédérale dans l'arrêt *Stevens II*, précité. Il s'agit là d'une affaire dans laquelle la Cour fédérale, et ensuite la Cour d'appel fédérale, a eu à statuer sur la légalité d'une décision par le DGE d'autoriser la fusion du Parti progressiste conservateur et de l'Alliance réformatrice conservatrice canadienne. C'est cette fusion qui a donné naissance à l'actuel Parti conservateur du Canada. Contrairement à ce qu'exigeait la Loi, le DGE avait accueilli la demande de fusion le jour même où elle avait été présentée. La légalité de la décision en question tenait essentiellement à l'interprétation et à l'application des articles 400 à 403

c. 19, s. 22), 403 (as am. by S.C. 2001, c. 21, s. 21)] of the Act, which are not in issue in the present case.

[108] The Federal Court held that there was an error of law because the CEO did not wait the required 30 days before accepting the merger application and amending the registry as required by subsection 400(1) and paragraph 401(1)(a) of the Act. However, in exercising her discretionary power, Justice Heneghan refused to set aside the CEO's decision, finding that while made contrary to law, the error had no material effect (*Stevens*, above, at paragraph 118).

[109] The Federal Court of Appeal held that the "general rule" was that the CEO "may, and must, accept information provided to him assuming that it is being provided by an authorized person and that it is accurate" (*Stevens II*, above, at paragraph 26). Thus, as it was stated by Justice Décary, "the role of the Chief Electoral Officer, when he is to make a decision on [a merger] application submitted to him, is limited, in general, to ensuring that, on the face of the documents submitted by persons duly authorized, the conditions required by the Act are met" (*Stevens II*, above, at paragraph 27, emphasis added).

[110] In my humble opinion, what was stated by Justice Décary cannot be applied to the context of an audit of election and personal expenses claimed by a registered party or a candidate for the purpose of reimbursement by the Receiver General pursuant to sections 435 and 465 of the Act. In the case of a merger application, what is in issue is really the will of the merging entities. Hence, it would be surprising if the Act allowed the CEO to embark on an inquiry into the circumstances behind a merger, when this is really an internal matter between the members of particular political parties.

[111] As recognized in the jurisprudence and doctrine, "the words of an Act are to be read in their entire context and in their grammatical and ordinary sense harmoniously with the scheme of the Act, the object of the Act, and the intention of Parliament" (*Bell ExpressVu*

[art. 402 (mod. par L.C. 2003, ch. 19, art. 22), 403 (mod. par L.C. 2001, ch. 21, art. 21)] de la Loi, lesquels ne sont pas en cause en l'espèce.

[108] La Cour fédérale a conclu à l'erreur de droit parce que le DGE n'avait pas attendu 30 jours, comme l'exigent le paragraphe 400(1) et l'alinéa 401(1)a) de la Loi, avant d'accueillir la demande et de modifier le registre. Toutefois, la juge Heneghan, exerçant son pouvoir discrétionnaire, a refusé d'annuler la décision du DGE parce que, a-t-elle conclu, bien qu'il y ait eu erreur de droit, cette erreur ne tirait pas à conséquence (décision *Stevens*, précitée, au paragraphe 118).

[109] Quant à la Cour d'appel fédérale, elle a dit que, selon la « règle générale », le DGE « peut, et doit, accepter les renseignements qui lui sont fournis en tenant pour acquis qu'ils sont fournis par une personne autorisée et qu'ils sont exacts » (arrêt *Stevens II*, précité, au paragraphe 26). Donc, comme l'a observé le juge Décary, « le rôle du directeur, lorsqu'il est appelé à rendre une décision sur une demande [de fusion] qui lui est soumise, se limite, règle générale, à s'assurer, à la face même des documents qui lui sont soumis par les personnes autorisées à les lui soumettre, que les conditions exigées par la Loi sont remplies » (arrêt *Stevens II*, précité, au paragraphe 27, non souligné dans l'original).

[110] À mon humble avis, l'observation du juge Décary n'est d'aucune utilité en matière de vérification de dépenses électorales et personnelles dont un parti enregistré ou un candidat a demandé le remboursement par le receveur général en vertu des articles 435 et 465 de la Loi. Dans le cas d'une demande de fusion, ce qui est en cause, c'est en réalité la volonté des entités qui fusionnent. Par conséquent, il serait surprenant que la Loi autorise le DGE à entreprendre une enquête portant sur les circonstances qui ont entraîné une fusion, puisqu'il s'agit en réalité d'une affaire interne concernant les membres du parti politique concerné.

[111] Comme l'enseigne la jurisprudence et la doctrine, « il faut lire les termes d'une loi dans leur contexte global en suivant le sens ordinaire et grammatical qui s'harmonise avec l'esprit de la loi, l'objet de la loi et l'intention du législateur » (*Bell ExpressVu Limited*

*Limited Partnership v. Rex*, 2002 SCC 42, [2002] 2 S.C.R. 559, at paragraph 26; *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 S.C.R. 27, at paragraph 21; Elmer A. Driedger, *Construction of Statutes*, 2nd ed. (Toronto: Butterworths, 1983), at page 87). As a result, the interpretation of section 465 of the Act cannot be divorced from its place within the Act or from its place within the legislative scheme designed for reporting electoral expenses incurred by registered parties and candidates.

[112] While the CEO's powers have been characterized as "mechanical" (*Stevens II*, at paragraph 19), pursuant to paragraph 16(d) of the Act, the "Chief Electoral Officer shall ... exercise the powers and perform the duties and functions that are necessary for the administration of this Act" [emphasis added]. Indeed, with respect to a candidate's electoral campaign return, the Act specifically allows the CEO to require the official agent to provide by a specified date, any additional documents the CEO deems necessary, if he is of the opinion that the documents evidencing expenses set out in the electoral campaign return are not sufficient (see subsection 451(2.2)).

[113] In accordance with section 465 of the Act, before providing the Receiver General with a certificate, the CEO must be "satisfied that the candidate and his or her official agent have complied with the requirements of subsection 447(2) and sections 451 to 462" (emphasis added). This requires the CEO to be satisfied that the election expenses return accurately reports the election expenses of the candidate.

[114] For this to be the case, the expenses reported as election expenses must have been incurred by the campaign and they must be reported at their commercial value (see sections 406, 407 and other related provisions). These requirements necessitate that the CEO has the power to conduct an audit of the electoral campaign return and other documents referred to in section 451.

[115] This now brings us to the examination of the legality of the impugned decisions in light of sections

*Partnership c. Rex*, 2002 CSC 42, [2002] 2 R.C.S. 559, au paragraphe 26; *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 R.C.S. 27, au paragraphe 21; Elmer A. Driedger, *Construction of Statutes*, 2<sup>e</sup> éd. Toronto : Butterworths, 1983, à la page 87). Par conséquent, en interprétant l'article 465 de la Loi, on ne saurait faire abstraction ni de la place qu'elle occupe dans la Loi ni de sa place dans le régime législatif conçu pour la déclaration des dépenses électorales engagées par des partis enregistrés et par des candidats.

[112] Bien que l'on ait employé le terme « mécanique » (arrêt *Stevens II*, au paragraphe 19) en qualifiant les pouvoirs du DGE, l'alinéa 16d) de la Loi dispose que le « directeur général des élections [...] exerce les pouvoirs et fonctions nécessaires à l'application de la présente loi » [non souligné dans l'original]. D'ailleurs, en ce qui concerne le compte de campagne électorale d'un candidat, la Loi autorise expressément le DGE à ordonner à l'agent officiel de produire, à une date donnée, les documents supplémentaires que le DGE juge nécessaires, s'il estime que les pièces justificatives concernant les dépenses exposées dans le compte de campagne électorale sont insuffisantes (voir le paragraphe 451(2.2)).

[113] Selon l'article 465 de la Loi, le DGE doit, avant de remettre au receveur général un certificat, avoir la « conviction que le candidat et son agent officiel ont rempli les conditions imposées au titre du paragraphe 447(2) et se sont conformés aux articles 451 à 462 » (non souligné dans l'original). À cet égard, il faut que le DGE soit convaincu que le compte des dépenses électorales déclare avec exactitude les dépenses électorales du candidat.

[114] Pour qu'il en soit ainsi, les dépenses déclarées à titre de dépenses électorales doivent avoir été engagées par la campagne et être déclarées selon leur valeur commerciale (voir les articles 406, 407 et les autres dispositions connexes). Vu ces exigences, il faut que le DGE détienne le pouvoir d'effectuer une vérification du compte de campagne électorale et d'autres documents mentionnés à l'article 451.

[115] Examinons donc maintenant, à la lumière des articles 406 et 407 et des dispositions connexes de la Loi

406 and 407 and the related provisions of the Act which address the issues of election expenses and their proper reporting.

portant sur les dépenses électorales et sur la façon dont il convient de les déclarer, la légalité des décisions attaquées.

## VII – WHAT CONSTITUTES A REASONABLE ELECTION EXPENSE INCURRED BY A CANDIDATE?

## VII – QU’EST-CE QUI CONSTITUE UNE DÉPENSE ÉLECTORALE RAISONNABLE ENGAGÉE PAR UN CANDIDAT?

[116] In determining what constitutes a reasonable election expense incurred by a candidate, and more particularly, in order to determine whether an election expense has been reasonably incurred by a candidate if it was incurred for the purpose of contributing to a regional media buy organized by a registered party, the Court will first review a number of basic legal concepts and then examine the past practices of the CEO.

[116] Pour décider ce qui constitue une dépense électorale raisonnable engagée par un candidat, et plus particulièrement, pour décider si un candidat a raisonnablement engagé une dépense électorale lorsqu’il l’a affectée à un achat publicitaire dans les médias locaux organisé par un parti enregistré, la Cour examinera d’abord quelques notions juridiques de base et ensuite les pratiques du DGE par le passé.

### A – BASIC LEGAL CONCEPTS

### A – NOTIONS JURIDIQUES DE BASE

[117] Pursuant to section 406 of the Act, an “electoral campaign expense of a candidate” is “an expense reasonably incurred as an incidence of the election” [emphasis added], and it includes, *inter alia*, an “election expense” and a “personal expense” as defined in sections 407 and 409, respectively.

[117] Aux termes de l’article 406 de la Loi, les « dépenses de campagne des candidats » sont « constituées par les dépenses raisonnablement entraînées par l’élection » [non souligné dans l’original], et elles comprennent notamment des « dépenses électorales » et des « dépenses personnelles », expressions définies à l’article 407, pour ce qui est de la première, et à l’article 409, pour ce qui est de la deuxième.

[118] A personal expense of a candidate is an electoral campaign expense, other than an election expense, that is reasonably incurred by the candidate in relation to his or her campaign (section 409). A candidate’s personal expenses are not subject to the election expenses limit.

[118] Les dépenses personnelles d’un candidat sont les dépenses de campagne raisonnables qu’il a engagées, autres que ses dépenses électorales (article 409). Les dépenses personnelles d’un candidat ne sont pas assujetties au plafond des dépenses électorales.

[119] Candidates and registered parties share a common definition of election expense, which is found in subsection 407(1) of the Act:

[119] La définition de l’expression « dépenses électorales » est la même pour les candidats que pour les partis enregistrés. Elle se trouve au paragraphe 407(1) de la Loi :

Election expenses

**407.** (1) An election expense includes any cost incurred, or non-monetary contribution received, by a registered party or a candidate, to the extent that the property or service for which the cost was incurred, or the non-monetary contribution received, is used to directly promote or oppose a

**407.** (1) Les dépenses électorales s’entendent des frais engagés par un parti enregistré ou un candidat et des contributions non monétaires qui leur sont apportées, dans la mesure où les biens ou les services faisant l’objet des dépenses ou des contributions servent à favoriser ou à contrecarrer

Dépenses électorales

registered party, its leader or a candidate during an election period.

[120] When one reads subsection 407(1) of the Act in conjunction with the reporting requirements applicable to both registered parties and candidates (sections 429 to 434 and sections 451 to 462, respectively), to satisfy the definition of election expense, the following three criteria must be met: (i) the expense must be incurred by the entity reporting the expense; (ii) the goods or services for which the expense is incurred must be used during the election period; and (iii) the goods or services for which the expense is incurred must be used “to directly promote or oppose a registered party, its leader or a candidate”. This third element is sometimes referred to as “the purpose test.”

*Expense incurred by the entity reporting the expense*

[121] In the *Oxford English Dictionary*, 2nd ed., the verb “incur” is defined as: “to become through one’s own action liable or subject to; to bring upon oneself. . . . To cause to be incurred; to bring on or upon (some one); to entail.” Likewise, in the *Black’s Law Dictionary*, 9th ed., the verb “incur” is defined as: “[t]o suffer or bring on oneself (a liability or expense).”

[122] Section 446 of the Act provides that a contract involving an expense in relation to a candidate’s electoral campaign is not enforceable against the candidate unless it is entered into by the candidate personally (paragraph 446(a)); the candidate’s official agent (paragraph 446(b)); or a person whom the official agent has authorized in writing to enter into the contract (paragraph 446(c)).

[123] In this regard, paragraph 446(c) has to be understood in relation to its actual purpose, which is to protect local campaigns from being held liable for

directement un parti enregistré, son chef ou un candidat pendant une période électorale.

[120] Quand on lit de concert le paragraphe 407(1) de la Loi et les exigences concernant les comptes, tant celles applicables aux partis enregistrés que celles applicables aux candidats (articles 429 à 434 pour ceux-là et articles 451 à 462 pour ceux-ci), il en ressort que, aux fins de la définition des dépenses électorales, il faut satisfaire aux trois critères suivants : i) les dépenses doivent avoir été engagées par l’entité qui les déclare; ii) les produits ou les services pour lesquels les dépenses ont été engagées doivent avoir été utilisés durant la période électorale; iii) les produits ou les services pour lesquels les dépenses ont été engagées doivent avoir servi « à favoriser ou à contrecarrer directement un parti enregistré, son chef ou un candidat ». Ce troisième élément est parfois appelé « le critère de l’objet ».

*Dépenses engagées par l’entité qui les déclare*

[121] Le *Oxford English Dictionary*, 2<sup>e</sup> éd., définit comme suit le verbe « incur » (« encourir ») : « *to become through one’s own action liable or subject to; to bring upon oneself [..] To cause to be incurred; to bring on or upon (some one); to entail* » (« se rendre responsable en raison de ses propres actions, ou s’exposer à ; s’attirer [..] Provoquer ; exposer (une personne); entraîner »). De même, le *Black’s Law Dictionary*, 9<sup>e</sup> éd., donne la définition suivante : « *[t]o suffer or bring on oneself (a liability or expense)* » (« subir ou s’attirer (une responsabilité ou une dépense) »).

[122] L’article 446 de la Loi prévoit que le contrat par lequel une dépense électorale du candidat est engagée n’est opposable à celui-ci que s’il est conclu par le candidat lui-même, par son agent officiel ou par la personne que celui-ci mandate par écrit à cette fin.

[123] À cet égard, la troisième condition énoncée à l’article 446 doit être comprise en fonction de son objet réel : les campagnes locales ne doivent pas être tenues

expenditures that could be in excess of their spending limit, that neither the candidate nor the official agent authorized. With this in mind, it is clear that the purpose of paragraph 446(c) is not to prohibit contracts (whether written or oral) entered into by persons other than the official agent or the candidate that are later ratified by the official agent through payment. Payment for a good or service, whether at the time the deal was made or after the good or service is provided, is recognition of a liability or debt incurred.

[124] Accordingly, the Court finds that the respondent, or Elections Canada's representatives, erred in law in requiring that there be actual written contracts between the candidates or their official agents and the supplier of the advertising services that were provided in December 2005 and January 2006. Payment for these advertising services in January 2006, by the official agents of participating candidates, is proof that these services were duly authorized. Moreover, as illustrated below, the requirement to have actual written contracts appears to be contrary to Elections Canada's and the CEO's past practices with regard to RMBs.

#### *Non-monetary contributions received by a candidate*

[125] Pursuant to paragraph 407(3)(a) of the Act, an "election expense . . . includes a cost incurred for, or a non-monetary contribution in relation to . . . the production of advertising or promotional material and its distribution, broadcast or publication in any media or by any other means".

[126] According to subsection 2(1) of the Act, a "contribution" includes both monetary and nonmonetary contributions. A "monetary contribution" is defined as an amount of money that is not repayable, while "non-monetary contribution" is defined as the "commercial value of a service, other than volunteer labour, or of property or of the use of property or money to the extent that they are provided without charge or at less than their commercial value" (subsection 2(1)).

responsables des dépenses qui pourraient dépasser le plafond établi et que ni le candidat ni l'agent officiel n'a autorisées. Compte tenu de cela, il est évident que la troisième condition de l'article 446 ne vise pas à interdire les contrats (écrits ou oraux) que concluent des personnes autres que l'agent officiel ou le candidat et que l'agent officiel ratifie par la suite en effectuant le paiement. Le paiement d'un produit ou d'un service, qu'il ait lieu au moment de la conclusion du marché ou après la fourniture du produit ou du service, constitue la reconnaissance d'une obligation ou d'une dette contractée.

[124] La Cour conclut donc que le défendeur, ou les représentants d'Élections Canada, ont commis une erreur de droit en exigeant qu'il y ait des contrats écrits entre les candidats ou leurs agents officiels et le fournisseur des services publicitaires reçus en décembre 2005 et en janvier 2006. Le paiement de ces services en janvier 2006 par les agents officiels des candidats participants est la preuve que ces services étaient dûment autorisés. De plus, comme on le verra plus loin, l'exigence quant à l'existence de contrats écrits semble aller à l'encontre des pratiques antérieures d'Élections Canada et du DGE en ce qui concerne les APML.

#### *Contributions non monétaires reçues par un candidat*

[125] Aux termes de l'alinéa 407(3)a) de la Loi, les « dépenses électorales comprennent notamment les frais engagés et les contributions non monétaires apportées relativement [...] à la production de matériel publicitaire ou promotionnel et à la distribution, diffusion ou publication de ce matériel dans les médias ou par tout autre moyen ».

[126] Selon le paragraphe 2(1) de la Loi, une « contribution » comprend aussi bien les contributions monétaires que les contributions non monétaires. La « contribution monétaire » se définit comme toute somme d'argent non remboursable, tandis que la définition de « contribution non monétaire » est la « valeur commerciale d'un service, sauf d'un travail bénévole, ou de biens ou de l'usage de biens ou d'argent, s'ils sont fournis sans frais ou à un prix inférieur à leur valeur commerciale » (paragraphe 2(1)).

[127] Excluded from the definition of contribution, and therefore not subject to restriction, is the provision of goods or services, or the transfer of funds (other than trust funds) between different political entities, i.e. a registered party, an electoral district association (EDA) or a candidate endorsed by the party (see subsections 404.2(2) [as enacted by S.C. 2003, c. 19, s. 24; 2006, c. 9, s. 44] and (3) [as enacted by S.C. 2003, c. 19, s. 24] of the Act). This is an important means for both candidates and parties to increase funds available for election expenditures, however, unlike transfers between different political entities, it is prohibited by the Act for a candidate to provide goods and services or to transfer funds to another candidate (see subsections 404.2(2); (2.1) [as enacted by S.C. 2006, c. 9, s. 44]; (2.2) [as enacted *idem*]).

[128] One of the conclusions that may be drawn from the above information, therefore, is that it is not illegal for a party to incur expenses on behalf of a candidate and then bill a candidate for those expenses. Similarly, it is not illegal for a party to acquire goods or services and then resell them to a candidate. In both cases, however, the transactions must be duly reported. Where the party transfers funds to a candidate to finance that candidate's purchase of goods or services supplied by the party, the result is what is referred to as an "in and out" transaction.

[129] That being said, any difference between the amount actually paid back to the party and the commercial value of the good or service provided or sold to the candidate (taking into account any amount transferred to the candidate) will have to be reported as a non-monetary contribution received by the candidate. This is because the full commercial value of the good or service provided or sold to the candidate is considered an election expense of the candidate, as explained above.

#### *Purpose test*

[130] The respondent submits in his written memorandum that the object and scheme of the Act

[127] Se trouve exclue de la définition de contribution, de manière à ne faire l'objet d'aucune restriction, la fourniture de produits ou de services ou la cession de fonds (à l'exclusion de fonds détenus en fiducie) entre les différents intervenants politiques suivants : un parti enregistré, une association de circonscription ou un candidat que le parti soutient (voir les paragraphes 404.2(2) [édicte par L.C. 2003, ch. 19, art. 24; 2006, ch. 9, art. 44] et (3) [édicte par L.C. 2003, ch. 19, art. 24] de la Loi). Il s'agit là d'un moyen important par lequel les candidats et les partis peuvent augmenter les fonds dont ils disposent pour leurs dépenses électorales. Cependant, contrairement à ce qui se passe dans le cas de cessions entre différentes entités politiques, la Loi interdit aux candidats de fournir des produits ou des services ou de faire une cession de fonds à un autre candidat (voir les paragraphes 404.2(2), (2.1) [édicte par L.C. 2006, ch. 9, art. 44], (2.2) [édicte, *idem*]).

[128] L'une des conclusions que l'on peut tirer de ce qui précède est donc que le fait pour un parti d'engager des dépenses au nom d'un candidat et de facturer ensuite ces dépenses à ce candidat n'a rien d'illégal. De même, un parti peut légalement acquérir des produits ou des services pour ensuite les revendre à un candidat. Dans l'un et l'autre cas, toutefois, les opérations doivent être dûment déclarées. Lorsque le parti fait une cession de fonds à un candidat pour financer l'achat par celui-ci de produits ou de services que fournit le parti, il en résulte une opération qui comporte ce qu'on pourrait qualifier de mouvement financier « réciproque ».

[129] Cela dit, toute différence entre la somme effectivement rendue au parti et la valeur commerciale du produit ou du service fourni ou vendu au candidat (compte tenu de toute somme cédée au candidat) doit être déclarée à titre de contribution non monétaire reçue par le candidat. Il en est ainsi parce que la pleine valeur commerciale du bien ou du produit fourni ou vendu au candidat est considérée comme une dépense électorale du candidat, comme cela est expliqué plus haut.

#### *Critère de l'objet*

[130] Le défendeur soutient dans ses écritures que l'objet et l'économie de la Loi appellent une lecture

require subsection 407(1) to be read disjunctively, resulting in the following definition:

407(1) An election expense includes any costs incurred, or non-monetary contribution received, by a ... candidate, to the extent that the property or service for which the costs was [*sic*] incurred, or the non-monetary contribution received, is used to directly promote or oppose ... a candidate during an election period. [Emphasis added.]

[131] According to the respondent therefore, to be an election expense for a candidate, the election expense must be used to directly promote or oppose a candidate, and not a registered party or its leader. The Court does not accept the respondent's disjunctive interpretation outlined above. A plain reading of subsection 407(1) does not authorize the Court to discard the words used by Parliament in enacting this provision. Rather, a plain reading favours the conjunctive interpretation that was found in material published by the CEO prior to the 2006 election. Namely, an election expense for a candidate can be one that exclusively promotes a candidate, or it can be one that directly promotes both a candidate and a registered party or its leader.

[132] In all cases, claimed election expenses, including advertising expenses, must satisfy the purpose test set out in section 407 of the Act. However, a review of the documentary evidence on record confirms that a rather pragmatic and flexible approach has been adopted by Elections Canada and the CEO in ascertaining whether advertising expenses incurred by candidates during an election meet the purpose test.

[133] Indeed, the evidence on record confirms that in the past, the CEO has generally refrained from inquiring into the content of ads, despite the fact that "election advertising" is defined as "the transmission to the public by any means during an election period of an advertising message that promotes or opposes a registered party or the election of a candidate, including one that takes a position on an issue with which a registered party or candidate is associated" (section 319; emphasis added).

disjonctive du paragraphe 407(1), ce qui a pour conséquence la définition suivante :

407(1) Les dépenses électorales s'entendent des frais engagés par [...] un candidat et des contributions non monétaires qui leur sont apportées, dans la mesure où les biens ou les services faisant l'objet des dépenses ou des contributions servent à favoriser ou à contrecarrer directement [...] un candidat pendant une période électorale. [Non souligné dans l'original.]

[131] D'après le défendeur, donc, les dépenses électorales d'un candidat doivent servir à favoriser ou à contrecarrer directement un candidat et non un parti enregistré ou son chef. La Cour ne retient pas l'interprétation disjonctive que prône le défendeur. L'interprétation littérale du paragraphe 407(1) ne permet pas à la Cour de faire abstraction des termes employés par le législateur. Au contraire, cette interprétation milite en faveur de la lecture conjonctive que l'on trouve dans les documents publiés par le DGE avant l'élection de 2006, c'est-à-dire que les dépenses électorales d'un candidat peuvent comprendre des dépenses servant exclusivement à favoriser un candidat, mais aussi celles qui servent à favoriser directement à la fois un candidat et un parti enregistré ou son chef.

[132] Dans tous les cas, les dépenses électorales déclarées, y compris les dépenses publicitaires, doivent satisfaire au critère de l'objet énoncé à l'article 407 de la Loi. L'examen des éléments de preuve documentaires produits en l'espèce confirme, cependant, qu'Élections Canada et le DGE ont adopté une approche plutôt pragmatique et souple pour décider si des dépenses publicitaires engagées par un candidat dans une élection satisfont au critère de l'objet.

[133] En effet, les éléments de preuve produits confirment que, par le passé, le DGE s'est généralement abstenu d'enquêter sur le contenu d'annonces publicitaires, et ce, malgré le fait que l'expression « publicité électorale » est définie comme signifiant la « [d]iffusion, sur un support quelconque au cours de la période électorale, d'un message publicitaire favorisant ou contrecarrant un parti enregistré ou l'élection d'un candidat, notamment par une prise de position sur une question à laquelle est associé un parti enregistré ou un candidat » (article 319; non souligné dans l'original).



[134] In the 1997 federal election, national political parties were not allowed to conduct advertising on the day before polling day (June 1, 1997) nor on the day of polling (June 2, 1997) pursuant to section 48 of the Act (as it read at the time) [R.S.C., 1985, c. E-2, s. 48 (as am. by S.C. 1993, c. 19, s. 21)]. That said, the provision in the Act that contained a similar restriction applicable to candidates had been struck down on Charter grounds by the Alberta Court of Appeal in *Somerville v. Canada (Attorney General)* (1996), 184 A.R. 241; therefore, while registered parties could not advertise on those days, there was nothing prohibiting candidates from doing so.

[135] In his report on what transpired during the 1997 federal election, the Broadcasting Arbitrator stated as follows:

The criteria applied to determine whether specific advertisements were to be accepted for broadcast were the identity of the sponsor and that of the body or person invoiced. The content of the advertisements accepted was subject only to the freedom of expression guaranteed by the Charter. As a result, a number of individual candidates purchased time on the day before polling and on the actual day of election. Since the time purchased was often used to run a national advertisement with a local tag line, this rendered the prohibition in section 48 (on party advertising) somewhat ineffectual. [Emphasis added.]

[136] It is important to emphasize that the Broadcasting Arbitrator accepted as candidate ads what were in effect national ads with a local tag line, provided that the candidate had purchased the time. While the comments made by the Broadcasting Arbitrator relate specifically to those provisions of the Act that deal with broadcasting, there is no evidence in the record that the CEO refused to certify any of the advertising expenses incurred by candidates on the last two days of the 1997 election period.

[137] As a result of the amendments made to the Act in 2000 (S.C. 2000, c. 9), the current blackout provision prevents everyone from transmitting any election advertising on polling day (see section 323). Therefore,

[134] Lors de l'élection fédérale de 1997, il était défendu aux partis politiques nationaux de faire de la publicité la veille du jour du scrutin (le 1<sup>er</sup> juin 1997) ainsi que le jour même du scrutin (le 2 juin 1997); c'est ce que prévoyait l'article 48 de la Loi (tel qu'il était alors rédigé) [L.R.C. (1985), ch. E-2, art. 48 (mod. par L.C. 1993, ch. 19, art. 21)]. Cela dit, la disposition de la Loi qui énonçait une restriction similaire applicable aux candidats avait été invalidé, pour violation de la Charte, par la Cour d'appel de l'Alberta dans l'arrêt *Somerville v. Canada (Attorney General)* (1996), 184 A.R. 241. Alors, les partis enregistrés ne pouvaient faire de la publicité les deux jours en question, mais rien n'empêchait les candidats d'en faire.

[135] Dans son rapport sur ce qui s'était produit pendant l'élection fédérale de 1997, l'arbitre en matière de radiodiffusion a fait les observations suivantes :

L'identité du commanditaire de la publicité et celle de l'organisme ou de la personne à facturer étaient les critères retenus pour déterminer si des annonces spécifiques devaient être acceptées. Le contenu des annonces n'était assujéti qu'au principe de la liberté d'expression garanti par la Charte. En conséquence, certains candidats ont acheté du temps pour la veille et le jour même du scrutin. Comme ce temps était souvent utilisé pour diffuser des annonces nationales avec un titre d'appel local, l'interdiction prescrite par l'article 48 [relativement à la publicité faite par les partis] devenait en quelque sorte lettre morte. [Non souligné dans l'original.]

[136] Il importe de souligner que l'arbitre en matière de radiodiffusion a accepté à titre d'annonces de candidat des annonces nationales qui avaient en réalité un titre d'appel local, pourvu que ce soit le candidat qui ait acheté le temps d'antenne. Quoique les observations de l'arbitre en matière de radiodiffusion se rapportent expressément aux dispositions de la Loi qui concernent la radiodiffusion et la télédiffusion, il ne ressort nullement des éléments de preuve produits que le DGE a refusé de certifier quelques dépenses publicitaires que ce soit engagées par des candidats les deux derniers jours de la période électorale de 1997.

[137] Par suite des modifications apportées à la Loi en 2000 (L.C. 2000, ch. 9), la disposition actuelle relative à l'interdiction de publicité interdit à tous la diffusion de quelque publicité électorale que ce soit le jour du scrutin

advertising on behalf of both candidates and political parties is prohibited on polling day and the difficulties encountered in 1997 no longer exist.

[138] Ms. Janice Vézina confirmed during the cross-examination of her affidavit that in addition to the requirements that election advertising be incurred and paid for by the candidate, to be an election expense, the advertising must also promote the candidate (the purpose test). According to Ms. Vézina, this last requirement is met so long as the candidate feels that the advertisement promotes his or her campaign, regardless of the actual content of the candidate's ad. This means that where the ad is the same as one used by the registered party the candidate is affiliated with, it can still be found to satisfy the purpose test.

[139] On this issue, Ms. Véniza stated (applicants' record, Vol. VI, Tab 16, page 1831):

The message has to promote the candidate. The content can include the Party leader, Party logo, Party platform. I think we're mixing the means and the end. The end purpose has to be to promote the candidate, but the means can be to include Party promotion in the candidate's ad...

[140] Thus, Elections Canada auditors, when auditing advertising expenses, will confirm that there are supporting documents that evidence the legitimacy of the amounts claimed, but they do not generally look at or have access to the ads or scripts themselves. In fact, copies of the ads are not typically included in the supporting documentation provided with an electoral campaign return. In many ways, therefore, an advertising expense is generally not looked at any differently by Elections Canada auditors than any other expense.

[141] The inclusion of a particular "tag line" in an election advertisement is not conclusive as to whether the advertising expense meets the requirements of an election expense. Likewise, there could be situations

(voir l'article 323). Donc, tant la publicité faite pour les candidats que celle faite pour les partis politiques est interdite le jour du scrutin, et les difficultés qui ont surgi en 1997 ne peuvent plus se présenter.

[138] M<sup>me</sup> Janice Vézina a confirmé, au cours du contre-interrogatoire sur son affidavit, que, au-delà de l'exigence selon laquelle la publicité électorale doit avoir été commandée et payée par le candidat, sans quoi elle ne saurait être considérée comme une dépense électorale, la publicité doit aussi favoriser le candidat (le critère de l'objet). D'après M<sup>me</sup> Vézina, pour satisfaire à cette dernière exigence, il suffit que le candidat estime que l'annonce favorise sa campagne, et ce, indépendamment du contenu de l'annonce. Cela signifie que, lorsqu'il s'agit d'une annonce qui est la même qu'une annonce diffusée par le parti enregistré auquel le candidat est associé, l'annonce peut tout de même être considérée comme satisfaisant au critère de l'objet.

[139] Sur ce point, M<sup>me</sup> Vézina a fait l'observation suivante (dossier des demandeurs, vol. VI, onglet 16, page 1831) :

[TRADUCTION] Le message doit favoriser le candidat. Le chef du parti, le logo du parti et la plateforme du parti peuvent quand même faire partie du contenu. Je crois qu'il y a confusion du moyen et de la fin. L'objet ultime doit être la promotion du candidat, mais le moyen employé peut inclure dans l'annonce du candidat de la promotion du parti [...]

[140] Ainsi, les vérificateurs d'Élections Canada, lorsqu'ils procèdent à la vérification des dépenses publicitaires, vont confirmer l'existence de pièces justificatives établissant la légitimité des sommes dont on demande le remboursement, mais, en règle générale, ils n'examinent pas les annonces ou les scripts et n'y ont pas accès. En fait, des copies des annonces ne figurent pas, normalement, dans la documentation produite à l'appui des comptes de campagne électorale. Donc, à bien des égards, une dépense électorale n'est pas généralement considérée par Élections Canada d'une manière différente de n'importe quelle autre dépense.

[141] L'inclusion d'un « titre d'appel » particulier dans une annonce électorale ne prouve pas de manière concluante que cette dépense publicitaire remplit les conditions requises pour qu'elle constitue une dépense

where advertising is broadcast by a candidate without a “tag line” as required by section 320 of the Act, but the expense would still be treated as an election expense of the candidate, for the purpose of reimbursement. In the latter situation, an offence may have been committed under paragraph 495(1)(a) of the Act “(failure to indicate authority for election advertising)”, but the omission of the tag line would not effect the treatment of the expense under Part 18 of the Act.

[142] Over the years, the CEO has published various handbooks that articulate his interpretation of the Act. Among these publications is the *Election Handbook for Candidates, Their Official Agents and Auditors* (the Handbook). While this Handbook provides insight as to how the CEO and Elections Canada have understood certain provisions in the Act at various points in time, it is in no way binding on the Court. Nevertheless, from a practical point of view, candidates and their official agents are strongly advised by the CEO to seek independent legal counsel if they wish to depart from the interpretation adopted by the CEO in the Handbook.

[143] The evidence shows that for at least part of the nineties the CEO “consider[ed] adherence to [the] handbook as meeting the statutory handbook requirements for issuing certificates for reimbursement purposes” (see the June 1993 Handbook (as amended in April 1997) (EC 2094)) [at page 5]. It seems, however, that in more recent times, such assurances were not explicitly included in the handbooks published by the CEO.

[144] Nevertheless, a reading of all the handbooks published by Elections Canada up to, but excluding, the most recent Handbook issued in March 2007 (the 2007 Handbook (EC 20190)) [online: <[http://www.elections.ca/pol/can/man/EC20190/ec20190\\_c2\\_e.pdf](http://www.elections.ca/pol/can/man/EC20190/ec20190_c2_e.pdf)>], clearly suggests that the CEO will treat as an election expense for the purpose of reimbursement, any cost incurred by a candidate’s campaign for the purchase of an ad that is used to promote both the candidate and its affiliated party.

électorale. De la même façon, il pourrait y avoir des situations où un candidat diffuserait une annonce sans le « titre d’appel » qu’exige l’article 320 de la Loi, mais où la dépense serait tout de même considérée comme une dépense électorale du candidat aux fins du remboursement. En pareil cas, on pourrait avoir commis l’infraction réprimée par l’alinéa 495(1)a) de la Loi « (défaut d’indiquer l’autorisation de publicité électorale) », mais l’omission du « titre d’appel » n’aurait aucune incidence sur le traitement de la dépense aux termes de la partie 18 de la Loi.

[142] Au fil des ans, le DGE a publié divers manuels énonçant son interprétation de la Loi. Parmi ces publications figure le *Manuel d’élection des candidats, de leurs agents officiels et de leurs vérificateurs* (ci-après le manuel). Quoique le manuel nous éclaire sur la façon dont le DGE et Élections Canada ont compris certaines dispositions de la Loi à différents moments, il ne s’impose aucunement à la Cour. Cependant, d’un point de vue pratique, le DGE recommande fortement aux candidats et à leurs agents officiels d’obtenir l’avis d’un avocat indépendant s’ils veulent s’écarter de l’interprétation adoptée par le DGE dans le manuel.

[143] Il ressort des éléments de preuve que, pendant au moins une partie des années 90, le DGE « consid[érait] le respect des lignes directrices énoncées dans [le] manuel comme étant suffisant pour satisfaire aux exigences statutaires prescrites pour l’émission des certificats aux fins de remboursement (voir le manuel de juin 1993 (révisé en avril 1997) (EC 2094)) [à la page 5]. Il semble, toutefois, que, plus récemment, les manuels publiés par le DGE n’ont pas explicitement formulé de telles assurances.

[144] Néanmoins, tous les manuels d’Élections Canada, sauf le plus récent, soit celui de mars 2007 (ci-après le manuel de 2007 (EC 20190)) [en ligne : <[http://www.elections.ca/pol/can/man/EC20190\\_c2\\_f.pdf](http://www.elections.ca/pol/can/man/EC20190_c2_f.pdf)>], indiquent clairement que le DGE assimile à une dépense électorale, aux fins du remboursement, toute dépense engagée par la campagne d’un candidat pour l’achat d’une annonce en faveur à la fois du candidat et du parti auquel il est associé.

[145] The fact that the same ad would have been used by the party to promote itself on a different occasion would not be considered a reason for refusing to certify such an expense.

[146] This liberal interpretation of section 407 is reflected in the different versions of the Handbook published by Elections Canada over time. For example, the Handbook issued in December 2005 (the 2005 Handbook (EC 20190)) provides [at pages 30–31]:

#### **Election advertising**

Election advertising means the transmission to the public by any means during an election period of an advertising message that promotes or opposes a registered party of the election of a candidate, including one that takes a position of an issue with which a registered party or candidate is associated. ...

#### Identification of election advertising

All election advertising that promotes or opposes a registered political party or the election of a candidate, including taking position on an issue with which a registered party or candidate is associated, must indicate that it is authorized by the official agent of the candidate. [Emphasis added.]

[147] Indeed, the handbooks have even provided for the possible situation of a candidate and a party agreeing to share an ad. According to the handbooks, if such a scenario arose, the CEO would review the basis for allocating the cost incurred by each, to verify that it was reasonable. As mentioned in the 2005 Handbook [at page 23]:

The following are examples of transfers:  
[404.2(2), 404.2(3)]

...

a proportion of expenses incurred to promote or oppose a candidate or a party. Elections Canada will accept the basis of allocation used by the official agent, provided that it is reasonable in the opinion of the Chief Electoral Officer, and provided that the auditor agrees that the allocation is reasonable and in keeping with this handbook.

[145] Le fait que la même annonce aurait, à une occasion différente, servi de publicité en faveur du parti lui-même ne serait pas considéré comme pouvant justifier le refus de certifier la dépense faite pour cette annonce.

[146] Cette interprétation large de l'article 407 transparaît dans les différentes versions du manuel publiées par Élections Canada au fil des ans. Celui de décembre 2005 (ci-après le manuel de 2005 (EC 20190), par exemple, prévoit ce qui suit [aux pages 34 et 35] :

#### **Publicité électorale**

La publicité électorale est la diffusion, sur un support quelconque au cours de la période électorale, d'un message publicitaire favorisant ou contrecarrant un parti enregistré ou l'élection d'un candidat, notamment par une prise de position sur une question à laquelle est associé un parti enregistré ou un candidat [...]

#### Identification de la publicité électorale

Toute publicité électorale qui a pour but de favoriser ou de contrecarrer un parti enregistré ou l'élection d'un candidat, notamment en prenant position sur une question à laquelle est associé un parti enregistré ou un candidat, doit porter l'autorisation de l'agent officiel du candidat. [Non souligné dans l'original.]

[147] Les manuels ont même prévu, d'ailleurs, la possibilité qu'un candidat et son parti s'entendent pour partager une annonce. En effet, dans une telle éventualité, selon les manuels, le DGE examine la répartition des dépenses entre le candidat et le parti pour vérifier si elle était raisonnable. Comme il est précisé dans le manuel de 2005 [à la page 26] :

Exemples de cessions :  
[404.2(2), 404.2(3)]

[...]

une portion des dépenses engagées pour favoriser ou contrecarrer un candidat ou un parti. Élections Canada acceptera la répartition utilisée par l'agent officiel si, de l'avis du directeur général des élections, elle est raisonnable et que le vérificateur la juge raisonnable et conforme aux dispositions du présent manuel.

[148] At the hearing before this Court, the respondent's counsel explained that in such circumstances, the reasonableness of the allocation would depend on the commercial value of the election advertising and not the content of the ad. The issue would not be whether the message seemed to favour either the party or the candidate more, since this would require an analysis of the content of the ad, which auditors of Elections Canada are simply not trained to do.

[149] Therefore, in practice, aside from the legal limits on the freedom of expression as provided by the Charter, the only restrictions on election advertising are the blackout provision in section 323 and the spending limits established in sections 422, 440 and 441 of the Act. Thus, accurate reporting of expenses incurred during a federal election is essential if any effect is to be given to the prohibition on exceeding these limits.

#### B – HYPOTHETICAL SCENARIOS WITH RESPECT TO CLAIMED ADVERTISING EXPENSES

[150] According to the evidence on record, in the purchase of radio or television time, it is common practice for registered parties, through their chief agents, to contract with intermediaries that act as agents of record for the parties in their dealings with broadcasters. These intermediaries, therefore, are the ones then responsible for the booking of advertising time. Consequently, it is also common for registered parties to act as suppliers or agents for their candidates who participate in regional media buys organized by the registered party.

[151] Moreover, the evidence on record, including the practices of other registered parties as set out in the exhibits to Geoff Donald's affidavit (a political operations officer with the Conservative Party), illustrates that there is a presumption that a candidate has incurred

[148] Lors des débats, les avocates du défendeur ont expliqué que, dans de telles circonstances, le caractère raisonnable de la répartition dépend de la valeur commerciale de la publicité électorale et non pas du contenu de l'annonce. La question n'est pas de savoir si le message semblait favoriser davantage le parti ou le candidat, puisqu'il faudrait alors procéder à l'analyse du contenu de l'annonce, ce qui requiert une formation que les vérificateurs d'Élections Canada n'ont tout simplement pas.

[149] Dans la pratique, donc, mis à part les restrictions légales imposées à la liberté d'expression en conformité avec la Charte, les seules restrictions en matière de publicité électorale sont l'interdiction de publicité que prescrit l'article 323 et le plafond des dépenses électorales qu'imposent les articles 422, 440 et 441 de la Loi. Ainsi, la déclaration exacte des dépenses engagées pendant une élection fédérale est indispensable si l'interdiction de dépasser le plafond ainsi fixé doit avoir un effet quelconque.

#### B – CAS DE FIGURE RELATIFS AUX DÉPENSES PUBLICITAIRES AYANT FAIT L'OBJET D'UNE DEMANDE DE REMBOURSEMENT

[150] Il ressort des éléments de preuve produits que, pour l'achat de temps d'antenne à la radio ou à la télévision, les partis enregistrés, par l'intermédiaire de leurs agents principaux, concluent des contrats avec des intermédiaires qui interviennent à titre de représentants attitrés des partis pour traiter avec les radiodiffuseurs et les télédiffuseurs. C'est une pratique courante. Ce sont ces intermédiaires, donc, qui sont chargés de la réservation de temps d'antenne. Par conséquent, il arrive souvent aussi que des partis enregistrés interviennent comme fournisseurs ou agents de leurs candidats qui participent à des achats publicitaires dans les médias locaux organisés par le parti enregistré.

[151] De plus, vu les éléments de preuve produits, notamment ceux qui ont trait aux pratiques d'autres partis enregistrés contenus dans les pièces annexées à l'affidavit de Geoff Donald (agent des opérations politiques auprès du Parti conservateur), il est présumé

an advertising expense if said expense has been paid from the candidate's campaign account.

[152] In most instances, RMBs will not pose any problem for the CEO, provided that the expenses are reported by participating candidates and/or the registered party in their respective returns.

[153] Thus, in order to assess the reasonableness of the grounds invoked by the respondent to decline to certify the claimed advertising expenses, it is useful to examine various hypothetical scenarios in which the respondent will generally accept to certify (the first three scenarios) or refuse to certify advertising expenses claimed by candidates (the fourth scenario).

[154] The following four hypothetical scenarios help to illustrate the application of section 407 of the Act with regard to advertising expenses incurred in four different fact situations. It should be noted that the content of the ad is not a concern in any of these scenarios.

First scenario: sharing of an advertising expense between a candidate and a party (or between candidates)

[155] A candidate and a party (or two or more candidates) may decide to jointly incur an advertising expense in order to purchase an ad that promotes both the party and the candidate (or all participating candidates). In this scenario, each contributor pays a portion of the cost.

[156] In practice, one participant may purchase the ad and act as a supplier to the other participants. Another possibility is that one participant obtains written authorization to incur the expense on behalf of all participating candidates (see subsection 438(5) and paragraph 446(c)). In any case, only the agent of the participant is allowed to pay the supplier (who may be a different entity depending on how the purchase is structured),

qu'un candidat a engagé une dépense publicitaire si cette dépense a été payée sur le compte de campagne de ce candidat.

[152] Le plus souvent, les APML ne poseront pas problème au DGE, pourvu que les dépenses soient déclarées par les candidats participants et/ou le parti enregistré dans leurs comptes respectifs.

[153] Donc, pour apprécier le caractère raisonnable des motifs invoqués par le défendeur pour refuser de certifier les dépenses publicitaires déclarées, il est utile de se pencher sur divers cas de figure où, en règle générale, le défendeur certifie (les trois premiers cas de figure) ou refuse (le quatrième cas de figure) de certifier les dépenses publicitaires dont les candidats ont demandé le remboursement.

[154] Les quatre cas de figure présentés ciaprès permettent d'illustrer l'application de l'article 407 de la Loi relativement aux dépenses publicitaires engagées dans quatre situations de fait différentes. Il convient de noter que le contenu de l'annonce ne porte à conséquence dans aucun de ces cas de figure.

Premier cas de figure : partage d'une dépense publicitaire entre un candidat et un parti (ou entre candidats)

[155] Un candidat et un parti (ou deux ou plusieurs candidats) peuvent décider d'engager conjointement une dépense publicitaire afin d'acheter une annonce en faveur tant du parti que du candidat (ou de tous les candidats participants). Dans ce cas de figure, chaque participant paie une partie de la dépense.

[156] Dans la pratique, un participant peut acheter l'annonce et intervenir à titre de fournisseur des autres participants. Une autre possibilité est qu'un participant se fasse mandater par écrit pour engager la dépense au nom de tous les candidats participants (voir le paragraphe 438(5) et l'article 446). Quoi qu'il en soit, seul l'agent du participant est autorisé à payer le fournisseur (qui peut être une entité différente, ce qui dépend de la

since payment must be made in accordance with subsections 416(1) and 438(4).

[157] The portion paid by each participant will constitute an election expense that will count towards their respective spending limits and will give rise to a reimbursement pursuant to sections 435 and 465 of the Act. The portion reported by each participant must reflect the commercial value of the expense, and in this regard, the allocation between the participants must be reasonable (section 406).

[158] For example, if all participating candidates agree to pay 50% of a radio ad and the party agrees to pay the remaining 50%, the party would be required to report as an election expense only its share (representing 50% of the commercial value) of the advertisement. The party would report this election expense either as a paid or unpaid expense, depending on the facts at the time of reporting. If paid, the expense is eligible for reimbursement pursuant to section 435. In either case however, the expense would count towards the party's spending limit (see subsection 407(4) and section 422).

[159] Candidates who have jointly incurred the other half of the advertising expense would similarly report an election expense representing their share. This amount would count towards the candidate's spending limit and if the candidate actually paid their share of the expense, they would be entitled to a reimbursement pursuant to section 465 of the Act.

[160] In either case, if the expense is paid by someone other than the person who incurred it, that payment would represent a non-monetary transfer or non-monetary contribution that would count as an election expense of the recipient for purposes of their applicable spending limit, but this transfer would not give rise to any reimbursement.

[161] In the above example, if the amount reported by the party as an election expense does not reflect 50% of the commercial value of the ad, the party may seek to

manière dont l'achat est structuré), puisque le paiement doit se faire en conformité avec les paragraphes 416(1) et 438(4).

[157] La partie payée par chaque participant constitue une dépense électorale dont il est tenu compte relativement à son plafond de dépenses et qui est remboursable aux termes des articles 435 et 465 de la Loi. La partie que déclare chaque candidat doit refléter la valeur commerciale du service obtenu et, à cet égard, la répartition entre les participants doit être raisonnable (article 406).

[158] Par exemple, si tous les candidats participants conviennent de payer 50 % d'une annonce à la radio et que le parti accepte de payer les 50 % restants, le parti n'est tenu de déclarer à titre de dépense électorale que sa part (correspondant à 50 % de la valeur commerciale) de l'annonce. Le parti déclare alors cette dépense électorale soit à titre de dépense payée, soit de dépense impayée, selon l'état des faits au moment d'établir son compte de dépenses électorales. S'il s'agit de dépenses payées, celles-ci peuvent être remboursées en vertu de l'article 435. Dans l'un ou l'autre cas, cependant, la dépense compte pour ce qui est du plafond de dépenses du parti (voir le paragraphe 407(4) et l'article 422).

[159] Les candidats qui ont conjointement engagé l'autre moitié de la dépense publicitaire déclarent eux aussi une dépense électorale correspondant à leur part. Le montant de cette dépense compte relativement au plafond des dépenses de chaque candidat, et si le candidat a effectivement payé sa part de la dépense, il a droit au remboursement aux termes de l'article 465 de la Loi.

[160] Dans les deux cas, si la dépense est payée par quelqu'un d'autre que la personne qui l'a engagée, ce paiement constitue une cession non monétaire ou une contribution non monétaire qui compte comme dépense électorale du bénéficiaire pour ce qui est du plafond de dépenses de celui-ci. Cette cession ne donne lieu à aucun remboursement, cependant.

[161] Dans l'exemple ci-dessus, si la somme déclarée par le parti à titre de dépense électorale ne correspond pas à 50 % de la valeur commerciale de l'annonce, le

correct its election expenses return. If the party paid more than 50% of the commercial value of the ad, it will need to ensure that the amount reported as an election expense represents only its share, and that any additional amount paid by the party is reported in the party's annual return as a non-monetary transfer to the candidates (see section 424). Since non-monetary transfers to candidates are permitted, this type of arrangement is not problematic as long as the transactions are properly reported.

[162] On the other hand, if the participating candidates have collectively reported 50% of the commercial value of the ad, but have individually failed to properly report their correct share, the situation is more complex. In the case of multiple candidates who jointly incur an expense, unreasonable allocation (i.e. disregard for the commercial value) may effectively lead to one candidate making a non-monetary contribution to another candidate, a transfer that is not permitted under the Act. However, it is perfectly in line with the Act if the remaining 50% of the ad is properly incurred and reported by one candidate, but benefits other candidates in some unintentional way. These "spill over effects" on neighbouring ridings is unavoidable and of no legal consequence to the other candidates.

Second scenario: purchase of advertising by a candidate from a party

[163] A candidate may be the sole purchaser of an ad from a party acting as the supplier. The entire expense must be reported at commercial value as an election expense of the candidate, and the full value would count towards the candidate's spending limit. If the expense is paid by the candidate, the expense would give rise to a reimbursement.

[164] In this scenario, the party acting as a supplier does not incur an election expense since the goods or services purchased were not used to promote the party,

parti cherchera peut-être à corriger son compte de dépenses électorales. Si le parti a payé plus que 50 % de la valeur commerciale de l'annonce, il faut qu'il s'assure que la somme déclarée comme dépense électorale ne représente que sa part et que toute somme additionnelle qu'il a payée est déclarée dans le rapport financier annuelle du parti comme une cession non monétaire en faveur des candidats (voir l'article 424). Puisque les cessions non monétaires au profit de candidats sont permises, ce type d'opérations n'est pas problématique pour autant que les opérations soient dûment déclarées.

[162] Par contre, si les candidats participants ont collectivement déclaré 50 % de la valeur commerciale de l'annonce, mais, individuellement, n'ont pas dûment et exactement déclaré leur part, la situation devient plus compliquée. En effet, dans le cas de candidats multiples qui engagent conjointement une dépense, la répartition déraisonnable (c.-à-d. celle qui ne tient pas compte de la valeur commerciale) peut avoir pour effet qu'en réalité un candidat apporte une contribution non monétaire à un autre candidat, ce qui constitue une cession qui est interdite par la Loi. La cession est cependant tout à fait conforme à la Loi si les 50 % restants de la dépense pour l'annonce ont été valablement engagés et dûment déclarés par un des candidats, mais que d'autres candidats en bénéficient de quelque manière, sans que telle ait été l'intention. Ce genre de « retombées » sur des circonscriptions avoisinantes est inévitable et sans conséquence juridique pour les autres candidats.

Deuxième cas de figure : achat de publicité par un candidat à un parti

[163] Le candidat peut être l'unique acheteur d'une annonce à un parti qui agit en qualité de fournisseur. La dépense doit être déclarée en totalité — à la valeur commerciale de l'annonce — à titre de dépense électorale du candidat, et la pleine valeur compte aux fins du plafond des dépenses de celui-ci. Si la dépense est payée par le candidat, il y a lieu à remboursement.

[164] Selon ce cas de figure, le parti qui intervient comme fournisseur n'engage pas de dépense électorale puisque les produits ou les services acquis n'ont pas



but rather, were sold to a candidate for use in their election campaign. The party would not report any election expense and no reimbursement would be available pursuant to section 435 of the Act. This type of transaction would be reported in the party's annual financial return (section 424) but not in its election expenses return (section 429).

[165] Whether the candidate relies on money provided by way of a transfer from the party to pay for the purchase of advertising (subsection 404.2(2.2)), or whether the candidate relies on monetary contributions received from individual supporters (section 404 [as am. by S.C. 2003, c. 19, s. 24]) is irrelevant, all that matters is that there was a true purchase and that the goods and services were provided by the party.

[166] It is this second scenario that is illustrated in exhibits 14 and 16 to Geoff Donald's affidavit (applicants' record, Vol. I, Tab 7, pages 210–220 and 226–234). According to the evidence on record, a group of candidates appear to have jointly purchased a radio ad from the New Democratic Party (NDP) during the 2006 election. Based on the evidence, it seems that the cost of the ad was allocated equally among the candidates, but that the NDP transferred money to the candidates to help subsidize the purchase. Since the NDP provided money to the candidates, the transfer of money would be reported in the candidate's electoral campaign return as a monetary transfer from the NDP as well as in the party's annual financial return as a monetary transfer to the candidates.

[167] As in the hypothetical scenario, the NDP acted as a supplier. It follows that the NDP should not have reported as a party election expense the commercial value of the ads (or any portion of the cost of the ads) used by the candidates to promote their campaign. If it had, this would have been a mistake and a correction could have been sought.

servi à promouvoir le parti, mais ont plutôt été vendus à un candidat pour qu'il s'en serve dans sa campagne électorale. Le parti ne déclare donc pas de dépense électorale et il n'y a aucune possibilité de remboursement aux termes de l'article 435 de la Loi. Ce type d'opération est déclaré dans le rapport financier annuel du parti (article 424), mais non dans son compte des dépenses électorales (article 429).

[165] Il importe peu que le candidat compte, pour payer l'achat de publicité, sur des fonds que lui fournit le parti par voie de cession (paragraphe 404.2(2.2)) ou sur des contributions monétaires reçues de partisans individuels (article 404 [mod. par L.C. 2003, ch. 19, art. 24]). Tout ce qui compte, c'est qu'il y ait eu un véritable achat et que les produits et services aient été fournis par le parti.

[166] C'est ce deuxième cas de figure qui se trouve illustré aux pièces 14 et 16 annexées à l'affidavit de Geoff Donald (dossier des demandeurs, vol. I, onglet 7, pages 210 à 220 et 226 à 234). Selon les éléments de preuve produits, un groupe de candidats semble avoir acheté conjointement une annonce radiophonique au Nouveau parti démocratique (NPD) durant l'élection de 2006. Il semble aussi, toujours selon la preuve, que le coût de l'annonce ait été réparti également parmi les candidats, mais que le NPD ait fait une cession de fonds en faveur des candidats pour subventionner l'achat. Comme le NPD a fourni des fonds aux candidats, la cession serait déclarée dans le compte de campagne électorale de chaque candidat à titre de cession de fonds en sa faveur effectuée par le NPD, ainsi que dans le rapport financier annuel du parti à titre de cession de fonds au profit des candidats.

[167] Comme dans ce cas de figure, le NPD est intervenu en qualité de fournisseur. Il s'ensuit que le NPD ne devait pas déclarer à titre de dépense électorale du parti la valeur commerciale des annonces (ou une partie quelconque du coût des annonces) utilisées par les candidats pour favoriser leur campagne. S'il l'avait fait, c'eût été une erreur de sa part, dont on aurait pu demander la rectification.

Third scenario: a gift of advertising to a candidate by a party

[168] A party may buy advertising and then give it to a candidate or group of candidates who decide to use it to promote their campaigns.

[169] In this scenario, the purchase of an ad that is provided as a gift (i.e. without charge) to the candidate by the party would not constitute an election expense for the party and would not give rise to a reimbursement pursuant to section 435 of the Act. If it is used by the candidate during the campaign to promote his or her election, the candidate would need to report the commercial value of the ad as a non-monetary transfer from the party. The commercial value of the ad would also constitute an election expense for the candidate and would count towards the candidate's spending limit, but it would not give rise to a reimbursement, because it is not a paid expense (section 465). Finally, the party would be required to report the cost of the ad as an expense and similarly, it would be required to report its gift of the ad to the candidate as a non-monetary transfer. Both of these transactions would be reported in the party's annual financial return (section 424).

[170] That being said, if the party had also used, on a separate occasion, the same ad to promote itself or its leader during the election period, the commercial value of the ad would count as an election expense of the party and would have to be reported as such. The party would be entitled, however, to have the amount it paid for the use of the ad partially reimbursed pursuant to section 435 of the Act.

[171] A gift may also be made by the party in the case of an ad used to promote both a party and a candidate where the party assumes all or part of the candidate's share. The gift is again treated as a non-monetary contribution. This scenario is addressed by the CEO in the handbook issued in August 2000 (the 2000 Handbook (EC 20190)) [online: <<http://dsp-psd.pwgsc.gc.ca/Collection/SE3-50-2000E.pdf>>], September 2004 (the 2004 Handbook (EC 20190)) [online: <[http://epe.lac-bac.gc.ca/100/200/301/elections\\_can/election\\_handbook\\_candidates-e/ec20190\\_e.pdf](http://epe.lac-bac.gc.ca/100/200/301/elections_can/election_handbook_candidates-e/ec20190_e.pdf)>] as well as the

Troisième cas de figure : don de publicité fait à un candidat par un parti

[168] Un parti peut acheter de la publicité et ensuite la donner à un candidat ou à un groupe de candidats qui décident de s'en servir pour promouvoir leur campagne.

[169] Dans ce cas de figure, l'achat d'une annonce dont le parti fait don au candidat n'est pas une dépense électorale pour le parti ni ne donne lieu au remboursement prévu par l'article 435 de la Loi. Si, pendant sa campagne, le candidat se sert de l'annonce afin de favoriser son élection, il doit déclarer la valeur commerciale de l'annonce à titre de cession non monétaire en sa faveur par le parti. La valeur commerciale de l'annonce constitue aussi une dépense électorale du candidat et compte aux fins du plafond des dépenses de celui-ci, mais il n'y a pas lieu à remboursement parce qu'il ne s'agit pas d'une dépense payée (article 465). Finalement, le parti est tenu de déclarer comme dépense le coût de l'annonce et il est tenu également de déclarer comme cession non monétaire son don de l'annonce fait au candidat. L'une et l'autre opération sont déclarées dans le rapport financier annuel du parti (article 424).

[170] Cela dit, si, à une occasion différente, le parti a également utilisé la même annonce pendant la période électorale comme publicité à son propre sujet ou au sujet de son chef, la valeur commerciale de l'annonce est considérée comme une dépense électorale du parti et doit être déclarée comme telle. Le parti a droit, toutefois, au remboursement partiel, aux termes de l'article 435 de la Loi, de la somme qu'il a payée pour l'utilisation de l'annonce.

[171] Il peut en outre y avoir don fait par le parti dans le cas d'une annonce utilisée pour la promotion à la fois du parti et d'un candidat lorsque le parti prend en charge, en totalité ou en partie, la part du candidat. Dans ce cas aussi, le don est considéré comme une contribution non monétaire. Voilà un cas de figure qu'évoque le DGE dans le manuel de août 2000 (EC 20190) [en ligne : <<http://dsp-psd.pwgsc.gc.ca/Collection/SE3-50-2000F.pdf>>] et le manuel de septembre 2004 (EC 20190) [en ligne : <[http://epe.lac-bac.gc.ca/100/200/301/elections\\_can/election\\_handbook\\_candidates-f/ec20190\\_f.pdf](http://epe.lac-bac.gc.ca/100/200/301/elections_can/election_handbook_candidates-f/ec20190_f.pdf)>],

2005 Handbook that uses the term non-monetary transfer for the first time.

[172] This type of arrangement is illustrated at Exhibits 34 and 35 to Geoff Donald's affidavit (applicants' record, Vol. I, Tab 7, pages 359–363). These exhibits illustrate a scheme whereby the Liberal Party of Canada in Alberta (the Liberals) transferred funds to Liberal candidates and paid for services on their behalf during the 2004 federal election. Most notably, the Liberals paid for an ad placed in the *Edmonton Journal* on June 27, 2004, promoting the election of the Liberal leader as well as Liberal candidates from northern Alberta. While the Liberal candidates clearly used the ad to promote their campaigns, the ad only contains the authorization of a registered agent of the Liberal Party of Canada.

[173] In this example with the Liberals, it can be said that the party made a gift to one or more candidates. The Liberals would not have reported any expense in its election expenses return, and if it had, this would be a mistake and a correction could have been sought.

Fourth scenario: a transfer of advertising expenses from a party to a candidate

[174] While all of the previous scenarios require candidates to report the advertising expense as an election expense under the Act, there is a fourth scenario which would prohibit a candidate from doing so. In this scenario, the candidate would also be ineligible for reimbursement under section 465 of the Act.

[175] Under this scenario, the party incurs an advertising expense for the purpose of promoting itself or its leader. Instead of recording this expense as its own, however, the party illegally transfers or passes on to candidates, who have not incurred the expense, the responsibility to report and claim it. In this scenario, the party ought to report the expense in question as an election expense in its election expenses return pursuant to section 429 of the Act. Since it does not do so,

ainsi que dans celui de 2005, où se trouve employée pour la première fois l'expression contribution non monétaire.

[172] Les pièces 34 et 35 annexées à l'affidavit de Geoffrey Donald (dossier des demandeurs, vol. I, onglet 7, pages 359 à 363) illustrent ce type d'opération. Elles présentent une opération par laquelle, pendant l'élection fédérale de 2004, le Parti libéral du Canada en Alberta (les libéraux) a cédé des fonds à des candidats libéraux et payé des services au nom de ceux-ci. En particulier, les libéraux ont payé une annonce publiée dans l'*Edmonton Journal* le 27 juin 2004 et visant à favoriser l'élection du chef libéral ainsi que de candidats libéraux du nord de l'Alberta. Bien que les candidats libéraux s'en soient manifestement servis pour favoriser leurs campagnes, l'annonce ne contient l'autorisation que d'un agent enregistré du Parti libéral du Canada.

[173] On peut dire, en ce qui concerne cet exemple, que le parti a fait un don à un ou à plusieurs candidats. Les libéraux n'auraient donc pas déclaré de dépense dans leur compte des dépenses électorales, et s'ils l'avaient fait, c'eût été une erreur de leur part, dont on aurait pu demander la rectification.

Quatrième cas de figure : cession de dépenses publicitaires d'un parti à un candidat

[174] Dans chacun des trois cas de figure présentés ci-dessus, les candidats doivent, selon la Loi, déclarer la dépense publicitaire comme une dépense électorale, mais il y a un quatrième cas de figure, où ils ne le peuvent. Selon ce cas de figure, ils n'ont pas non plus droit au remboursement prévu par l'article 465 de la Loi.

[175] Il s'agit du cas de figure suivant. Le parti engage une dépense pour faire de la publicité à son propre sujet ou au sujet de son chef. Toutefois, plutôt que de consigner cette dépense comme la sienne, le parti fait passer illégalement à des candidats qui n'ont pas engagé la dépense la charge de la déclarer et d'en demander le remboursement. Dans ce cas de figure, le parti doit déclarer la dépense en question comme une dépense électorale dans son compte des dépenses électorales

the CEO would be authorized to require the party to correct its return (subsection 432(2)).

[176] In the case at bar, the respondent has taken the position that the advertising expenses claimed by the applicants do not fall under any of the first three scenarios described above. It is the respondent's position that the advertising expenses constitute an illegal transfer of responsibility from the Party to candidates who participated in the RMB program, similar to the one described in the fourth scenario.

[177] The applicants agree that a party is not allowed to incur an expense to promote itself or its leader and then make subsequent arrangements to have the expense in question reported as a candidate expense. However, the applicants submit that the claimed advertising expenses are truly candidate election expenses and not Party election expenses.

[178] For the reasons below, having considered the totality of the evidence on record, the Court finds that the claimed advertising expenses were actually incurred by the applicants. That said, the amounts reported by each applicant must be corrected to have the difference between the commercial value of the claimed advertising expenses and the amount actually invoiced by the Fund reported as a non-monetary contribution. Ultimately however, the Court finds that the impugned decisions are unreasonable and must be set aside.

#### VIII – LEGALITY OF THE REFUSAL TO CERTIFY THE CLAIMED ADVERTISING EXPENSES

[179] For the reasons mentioned above, the Court has already found that the respondent can legally inquire into any claimed expense in a return submitted by a candidate under section 451 of the Act. There is no legal duty incumbent on the respondent to certify a candidate's expense for the purpose of reimbursement under section 465 unless he is satisfied that the claimed expense

produit conformément à l'article 429 de la Loi. Comme il ne le fait pas, le DGE est autorisé à exiger que le parti corrige son compte (paragraphe 432(2)).

[176] En l'espèce, la thèse du défendeur est que nul des trois premiers cas de figure exposés plus haut ne s'applique aux dépenses publicitaires déclarées par les demandeurs. Le défendeur soutient qu'il s'agit, dans le cas de ces dépenses publicitaires, d'une transmission illégale de dette par le parti aux candidats qui avaient participé à l'APML, une transmission semblable à celle du quatrième cas de figure.

[177] Les demandeurs conviennent qu'il n'est pas permis à un parti d'engager une dépense pour faire de la publicité à son propre sujet ou au sujet de son chef et de faire en sorte, ensuite, que la dépense en question soit déclarée comme une dépense d'un candidat. Les demandeurs soutiennent, cependant, que les dépenses publicitaires déclarées sont bel et bien des dépenses électorales de candidats et non du parti.

[178] Pour les motifs exposés ci-dessous et compte tenu de l'ensemble des éléments de preuve produits, la Cour conclut que les dépenses publicitaires déclarées ont bel et bien été engagées par les demandeurs. Cela dit, les sommes déclarées par chaque requérant doivent être corrigées de manière à ce que la différence entre la valeur commerciale des dépenses publicitaires en question et le montant que le Fonds a effectivement facturé soit déclarée comme une contribution non monétaire. En dernière analyse, cependant, la Cour conclut que les décisions attaquées sont déraisonnables et qu'il faut les annuler.

#### VIII – LÉGALITÉ DU REFUS DE CERTIFIER LES DÉPENSES PUBLICITAIRES DÉCLARÉES

[179] Pour les motifs exposés plus haut, la Cour a déjà conclu que le défendeur peut légalement enquêter sur n'importe quelle dépense déclarée dans un compte que produit un candidat conformément à l'article 451 de la Loi. Il n'incombe au défendeur aucune obligation légale de certifier une dépense d'un candidat aux fins du remboursement en vertu de l'article 465, à moins qu'il

qualifies as an election expense within the meaning of sections 406 and 407 of the Act.

[180] The result is unaffected by the standard of review endorsed by the Court. Either the respondent erred in determining that the claimed advertising expenses were not incurred by the applicants, or the findings made by the respondent are otherwise unsupported by the evidence on record and are unreasonable in the circumstances: The illegality of the impugned decisions whether reviewed on a standard of correctness or reasonableness, is unchanged.

#### A – IMPUGNED DECISIONS UNREASONABLE

[181] The respondent states in the impugned decisions that he is “not satisfied that the documentation submitted established the claimed election expense”. This simply amounts to informing the applicants that the requirements under the Act are not met, which can hardly be said to meet “the existence of justification, transparency and intelligibility within the decision-making process” if the matter is to be reviewed on a standard of reasonableness (*Dunsmuir*, above, at paragraph 47).

[182] The case law of this Court is clear: the decision maker cannot *ex post facto* add new grounds of refusal after making the impugned decisions. Be that as it may, the Court has examined the extrinsic evidence submitted by the respondent in support of the additional grounds of refusal because the Court has been asked by the applicants not only to set aside the impugned decisions, but to force the respondent to deliver new certificates, a remedy which requires the examination of evidence which was not necessarily before the decision maker.

[183] The Court notes that the reasons invoked by the respondent to sustain the legality of the impugned decisions have evolved over time and are not necessarily

ne soit convaincu que la dépense déclarée constitue une dépense électorale au sens des articles 406 et 407 de la Loi.

[180] La norme de contrôle judiciaire que retient la Cour en l’espèce n’a aucune incidence sur l’issue de la présente procédure. Ou bien le défendeur a commis une erreur en concluant que les dépenses électorales déclarées n’avaient pas été engagées par les demandeurs, ou bien les conclusions du défendeur ne sont pas, par ailleurs, appuyées par la preuve et sont déraisonnables dans les circonstances. Cela ne change en rien l’illégalité des décisions attaquées, et ce, que la norme de contrôle suivie soit celle de la décision correcte ou celle de la décision raisonnable.

#### A – DÉCISIONS ATTAQUÉES DÉRAISONNABLES

[181] Le défendeur dit, dans les décisions attaquées, qu’il n’était [TRADUCTION] « pas convaincu que la documentation soumise établissait l’existence de la dépense électorale déclarée ». Cela revient simplement à informer les demandeurs qu’ils n’avaient pas satisfait aux conditions requises par la Loi, ce qui ne suffit guère pour remplir les exigences relatives « à la justification de la décision, à la transparence et à l’intelligibilité du processus décisionnel » si le contrôle doit se faire selon la norme de la décision raisonnable (*Dunsmuir*, précité, au paragraphe 47).

[182] La jurisprudence de notre Cour est formelle : le décideur ne saurait, ayant rendu les décisions attaquées, invoquer après coup de nouveaux motifs de refus. Quoi qu’il en soit, la Cour a examiné la preuve extrinsèque produite par le défendeur à l’appui des motifs additionnels de refus. Elle l’a fait parce que les demandeurs lui demandent non seulement d’annuler les décisions attaquées, mais aussi d’obliger le défendeur à délivrer de nouveaux certificats, laquelle mesure appelle l’examen d’éléments de preuve que l’on n’avait pas nécessairement présentés au décideur.

[183] La Cour fait remarquer que les raisons qu’invoque le défendeur au soutien de la légalité des décisions attaquées ont évolué au fil des ans et ne se

restricted to the limited grounds mentioned in the letters dated April 23, 2007.

*Purpose test met by the applicants*

[184] The evidence on record shows that the respondent has struggled with the question of whether the advertisements in question promoted the participating candidates or the Party.

[185] Consistent with the restrictive interpretation taken by Ms. Vézina in her affidavit, the 2007 Handbook, published well after the 2006 election, specifies that in order to be considered an election expense and meet the purpose test contained in section 407 of the Act, advertising must promote the candidate. Thus, if the advertising promotes a registered party and not a candidate, according to the 2007 Handbook and Ms. Vézina, Elections Canada would not consider the expense incurred by the candidate an election expense for the purpose of reimbursement.

[186] Later in the proceeding the respondent suggested, and has not since stated otherwise, that if Elections Canada's auditors had examined the content of the impugned ads, it was only to ensure themselves that they were "national advertising" because, "[a]s such, the ads failed to dispel the doubts that had already been raised as to whether the expenses were truly expenses of the candidates' campaigns" (applicants' record, Vol. III, Tab 8, page 912).

[187] The 2005 Handbook was used and referred to by candidates and their official agents who participated in the 2006 election, including the applicants. Counsel for the applicants has vehemently argued that official agents have relied on the definition of an election expense found in the 2005 Handbook.

[188] The respondent concedes that the language of the Handbook in force in the 2006 election, as well as the language in the Act, can be confusing with regard to

limitent pas nécessairement aux motifs de portée restreinte mentionnés dans les lettres du 23 avril 2007.

*Critère de l'objet rempli par les demandeurs*

[184] Il ressort des éléments de preuve produits que le défendeur a eu du mal à décider si les annonces en cause constituaient de la publicité en faveur des candidats participants ou en faveur du parti.

[185] En accord avec l'interprétation restrictive adoptée par M<sup>me</sup> Vézina dans son affidavit, le manuel de 2007, publié bien après l'élection de 2006, spécifie que, pour être considérée comme une dépense électorale et pour satisfaire au critère de l'objet que renferme l'article 407 de la Loi, la publicité doit favoriser le candidat. Donc, selon le manuel de 2007 et M<sup>me</sup> Vézina, si la publicité favorise un parti enregistré et non pas un candidat, Élections Canada ne considérera pas comme une dépense électorale aux fins du remboursement la dépense engagée par le candidat.

[186] Par la suite, dans la présente procédure, le défendeur a soutenu, sans jamais par la suite affirmer le contraire, que, si les vérificateurs d'Élections Canada avaient examiné le contenu des annonces publicitaires en cause, ce n'était que pour s'assurer qu'il s'agissait d'annonces publicitaires nationales parce [TRADUCTION] « qu'en soi, les annonces publicitaires n'avaient pas permis de dissiper le doute qui existait déjà en ce qui concerne la question de savoir si les dépenses étaient véritablement rattachées à la campagne électorale des candidats » (dossier des demandeurs, vol. III, onglet 8, page 912).

[187] Les candidats et leurs agents officiels qui ont participé à l'élection de 2006, y compris les demandeurs, ont utilisé le manuel de 2005 et y ont fait référence. L'avocat des demandeurs a fortement insisté sur le fait que les agents officiels se sont fiés à la définition de l'expression « dépense électorale » figurant dans le manuel de 2005.

[188] Le défendeur reconnaît que le libellé du manuel en vigueur lors de l'élection de 2006 ainsi que le libellé de la Loi peuvent prêter à confusion en ce qui concerne

the definition of election expense. However, counsel for the respondent argues that the primary issue here was not the promotion of the Party, but whether or not the candidates did in fact “incur” the election expense.

[189] Indeed, the respondent’s counsel took the position at the hearing that any issue regarding the content of the ads was really a “red herring” that should not distract the Court from the true issues in this case. According to the respondent’s counsel, this is not, and should not be, a case where the Court needs to examine the freedoms of expression and political speech in the context of federal elections and the restrictions imposed by the Act.

[190] At the hearing, the respondent clarified that he does not take issue with the content of the ads in question nor with the fact that they were used by the applicants during the election period. Although the content of the impugned ads can be labelled as “national”, the respondent is now ready to recognize that it would meet the purpose test—of directly promoting the candidates—if the expenses were actually incurred by the candidates, which the respondent maintains is not the case.

*Concerns that the RMB program constitutes a sham*

[191] According to the evidence on record, at the time the impugned decisions were made, the respondent suspected that the Party had designed an illegal scheme to transfer the Party’s national advertising expenses to selected campaigns, because it was close to its spending limit under the Act. This suspicion provided an additional ground on which to refuse to certify the claimed advertising expenses and to suspend or delay payment of the final instalment pursuant to section 465 of the Act, pending the completion of an investigation into the RMB program by the Commissioner.

la définition de l’expression « dépense électorale ». Toutefois, l’avocate du défendeur soutient que la principale question qui se pose en l’occurrence ne porte pas sur la promotion du Parti, mais sur la question de savoir si les candidats ont bel et bien « engagé » la dépense électorale en cause.

[189] D’ailleurs, l’avocate du défendeur a soutenu lors des débats que toute question portant sur le contenu des annonces publicitaires n’était vraiment qu’un « leurre » et que la Cour ne devait pas détourner son attention des véritables questions en litige. D’après l’avocate du défendeur, en l’espèce, la Cour n’est pas du tout appelée à examiner la question de la liberté d’expression, notamment le droit d’exprimer ses opinions politiques, dans le contexte d’élections fédérales ou les restrictions imposées par la Loi.

[190] Le défendeur a précisé lors des débats que, pour sa part, il n’y avait nulle controverse quant au contenu des annonces publicitaires en question ou au fait qu’elles ont été utilisées par les demandeurs pendant la période électorale. Bien que le contenu des annonces publicitaires en litige puisse être désigné comme étant « national », le défendeur est maintenant prêt à reconnaître que ce contenu répond au critère du but visé — soit celui de la promotion directe des candidats — si les dépenses ont réellement été engagées par les candidats, ce qui, selon ce que soutient le défendeur, n’est pas le cas.

*Il est craint que le programme d’APML constitue une façade*

[191] D’après la preuve au dossier, au moment où les décisions attaquées ont été rendues, le défendeur soupçonnait le Parti d’avoir conçu un stratagème frauduleux de transmission de dépenses publicitaires du Parti national à diverses campagnes parce qu’il était tout près du plafond des dépenses électorales en vertu de la Loi. Ses soupçons constituaient des motifs supplémentaires de refus de certifier les dépenses supplémentaires déclarées et de suspension ou de report du remboursement du dernier versement visé par l’article 465 de la Loi, dans l’attente de la conclusion de l’enquête du commissaire sur le programme d’APML.

[192] In the 2006 election, the Party was subject to an election spending limit of \$18 278 278.64 and claimed \$18 019 170.28 in election expenses. More particularly, the Party claimed \$8 786 108.38 for their total TV and radio advertising expenditures, including production costs. Of this amount, \$833 163 was spent on production costs, meaning that \$7 952 945.38 was spent on advertising costs for ads that ran across the country (including Quebec).

[193] The RMB program cost the participating candidates \$1 271 771.41. With this, and the above information, in mind, it should be noted that if the Party was required to report this amount in its election expenses return for the 2006 election, the Party would have reported election expenses in the amount of \$19 290 941.69, which would place them approximately one million dollars in excess of their election expenses limit.

[194] For one reason or another, the respondent never formally requested that the Party amend its election expenses return to reflect the costs associated with the RMB program. Had he done so, the Party could have made an application to a competent judge to be relieved from complying with such a request (see paragraph 434(1)(a) of the Act).

[195] Despite his lack of action, the respondent nevertheless submits that a request to the Party to amend its 2006 election expenses return would have resulted in the Party's return showing election expenses significantly in excess of the statutory spending limit. The Court is not able to endorse such an inference given that the respondent has preferred to refer the matter to the Commissioner for further investigation, and the latter has not made any conclusive findings.

[196] While not asking the Court to make a formal finding that the RMB program is a sham organized by

[192] Au cours de la campagne électorale de 2006, le Parti était assujéti à un plafond des dépenses électorales de 18 278 278,64 \$ et il a déclaré avoir engagé 18 019 170,28 \$ au titre de ses dépenses électorales. En particulier, le Parti a déclaré des dépenses s'élevant à 8 786 108,38 \$ pour l'ensemble de ses annonces publicitaires à la télévision et à la radio, ce qui comprenait les coûts de production. De cette somme, 833 163 \$ ont été engagés pour les coûts de production, ce qui signifie que 7 952 945,38 \$ ont été engagés au titre des frais de publicité des annonces publicitaires diffusées à travers le pays (y compris le Québec).

[193] Le programme d'APML a coûté 1 271 771,41 \$ aux candidats participants. Compte tenu de cet élément et de ce qui précède, il faut retenir que, si le Parti était tenu de déclarer ce montant dans son compte des dépenses électorales se rapportant à la campagne électorale de 2006, le Parti aurait déclaré des dépenses électorales s'élevant à 19 290 941,69 \$, ce qui les placerait à environ un million de dollars au-dessus du plafond de ses dépenses électorales.

[194] Pour une raison que nous ignorons, le défendeur n'a jamais formellement demandé au Parti de modifier son compte des dépenses électorales afin de tenir compte des coûts associés au programme d'APML. Si le défendeur avait formulé une telle demande, le Parti aurait pu s'adresser à un juge compétent pour le soustraire à la demande du défendeur (voir l'alinéa 434(1)a) de la Loi).

[195] Malgré cette omission de sa part, le défendeur soutient néanmoins que la présentation d'une demande au Parti de modification de son compte de dépenses électorales de l'année 2006 aurait abouti à la présentation par le Parti d'une déclaration révélant des dépenses électorales dépassant d'une manière significative le plafond des dépenses prévu par la Loi. La Cour ne peut retenir une telle inférence étant donné que le défendeur a préféré saisir le commissaire de la question pour qu'il fasse enquête. Toutefois, celui-ci n'a pas tiré de conclusion déterminante à ce sujet.

[196] Bien que le défendeur ne demande pas à la Cour de conclure de façon officielle que le programme



the Party, the respondent requests that the Court consider some of the hearsay evidence collected by the Commissioner, in making the determination that it was reasonable for the respondent to refuse to certify for the purpose of reimbursement the claimed advertising expenses. In addition, the respondent submits that such hearsay evidence is relevant to a finding that the balance of convenience does not warrant the issue of an order of *mandamus* as required by *Apotex*, above.

[197] Among the evidence put forward is an affidavit sworn by Mr. Lamothe and some appended documentation. More particularly, the respondent relies on the information filed in April 2008, by the Commissioner, for the purpose of obtaining a search warrant to search the offices of the Party and the Fund in Ottawa. Contained within the information are a series of e-mails between RMI representatives and Party officials. Notably, one e-mail dated December 9, 2005, originating from a broadcast negotiator at RMI, suggests that Party officials and RMI representatives may have contemplated “switching” some of the Party’s advertising time over to the ridings because the Party “may [have] be[en] spending up to their legal limit”.

[198] Because of the way in which this hearsay evidence came about, it is not clear how reliable the content is, and the Court is uncertain that the circumstances in which it was prepared would permit an ultimate trier of fact to sufficiently assess its worth. Certainly, this evidence was never considered by the respondent in making the impugned decisions and its reliability is subject to great caution in the circumstances, considering that the Commissioner has not completed his investigation into the RMB program. This is not the best available evidence to prove the allegation made by the respondent that there has been a transfer of liability for advertising expenses incurred by the Party to the candidates who participated in the RMB program.

d’APML est un stratagème frauduleux organisé par le Parti, il lui demande néanmoins de tenir compte de la preuve par ouï-dire recueillie par le commissaire et de conclure qu’il était raisonnable pour le défendeur d’opposer au défendeur son refus de certifier la demande de remboursement des dépenses publicitaires déclarées. En outre, le défendeur fait valoir que cette preuve par ouï-dire est pertinente puisqu’il est demandé à la Cour de conclure que la prépondérance des inconvénients ne justifie pas la délivrance d’une ordonnance de *mandamus* selon la jurisprudence *Apotex*, précitée.

[197] La preuve recueillie comprend une déclaration sous serment de M. Lamothe et quelques documents en annexe. En particulier, le défendeur se fonde sur les renseignements que le commissaire a produits en avril 2008 afin d’obtenir un mandat de perquisition l’autorisant à pénétrer dans les locaux du Parti et du Fonds à Ottawa. Parmi ces renseignements se trouve une série de courriels échangés par les représentants de RMI et les agents du Parti. En particulier, un courriel du 9 décembre 2005 provenant du négociateur de la diffusion auprès de RMI laisse entendre que les représentants de RMI et les agents du Parti auraient envisagé la possibilité de transférer une partie du temps d’antenne publicitaire du Parti aux circonscriptions parce que le Parti [TRADUCTION] « aurait déjà atteint le plafond de ses dépenses ».

[198] Étant donné les circonstances entourant la production de cette preuve par ouï-dire, la fiabilité de cette preuve n’est pas établie et la Cour n’est pas convaincue que les circonstances dans lesquelles cette preuve a été préparée permettraient, en dernier ressort, au juge des faits d’en évaluer le bien-fondé. Certes, le défendeur n’a jamais tenu compte de cette preuve lorsqu’il a rendu les décisions attaquées et, dans les circonstances, la plus grande prudence est requise face à la fiabilité de cette preuve, compte tenu du fait que le commissaire n’a pas encore mené à terme son enquête portant sur le programme d’APML. Ce n’est pas la meilleure preuve susceptible de confirmer que la dette se rapportant aux dépenses publicitaires engagées par le Parti aurait fait l’objet d’une transmission aux candidats ayant participé au programme d’APML, comme le soutient le défendeur.

[199] The same concerns extend to the other e-mails originating from RMI and Party officials. The Court finds these to be inconclusive, because there is a certain confusion expressed within them and there is no direct evidence on record corroborating any intention “to shift dollars from the currently placed statutory paid time allotment [to Party candidates] under [the name] The Official Agents for Conservative Party Candidates”.

[200] At best, if the Court must give some weight to it, the hearsay evidence would demonstrate that, although the television time was initially booked by the Party, this booking was cancelled and new time was booked on behalf of candidates who agreed to incur the costs of television or radio ads that would be broadcast throughout their local ridings.

[201] Furthermore, there is direct evidence on record that demonstrates that the impugned ads ran after the time was booked on behalf of participating candidates, therefore, at no point were the ads broadcast without the approval of participating candidates. Finally, the respondent does not question whether the candidates authorized the ads to run; the impugned ads contained the appropriate tag lines that clearly identified them as having been authorized by the official agents of the participating candidates.

[202] Thus, having considered the totality of the evidence on record, the Court is not satisfied that the suspicions entertained by the respondent support the impugned decisions or constitute reasonable grounds to suspend indefinitely the issuance of new certificates under section 465 of the Act. As further elaborated below, the applicants have clearly demonstrated to the Court that they have a clear right to be reimbursed because the evidence on record shows that the claimed advertising expenses qualify as “election expense[s]” under section 407 of the Act.

[199] Les autres courriels provenant des représentants de RMI et les agents du Parti donnent lieu aux mêmes réserves. La Cour estime que ces courriels ne lui permettent pas de tirer une conclusion définitive parce qu’ils prêtent à confusion dans une certaine mesure et parce qu’il n’y a pas d’éléments de preuve directs au dossier corroborant une intention « de faire passer aux candidats du Parti sous l’appellation d’“agents officiels des candidats du Parti conservateur” des dollars affectés à ce moment au temps d’antenne payant selon la Loi ».

[200] Au mieux, si la Cour devait tenir compte de cette preuve par ouï-dire, celle-ci révélerait que, même si le temps d’antenne à la télévision a initialement été réservé par le Parti, cette réservation a été annulée et une nouvelle réservation a été effectuée au nom des candidats qui ont consenti à prendre à leur charge le coût des annonces à la télévision ou à la radio devant être diffusées dans leur circonscription.

[201] En outre, il y a des éléments de preuve au dossier établissant directement que les annonces en cause ont été diffusées après que le temps d’antenne eut été réservé au nom des candidats participants. Par conséquent, les annonces n’ont jamais été diffusées sans l’approbation des candidats participants. En dernier lieu, le défendeur ne conteste pas le fait que les candidats ont autorisé la diffusion des annonces. Les titres d’appel accompagnant ces annonces indiquaient clairement que les agents officiels des candidats participants avaient autorisé celles-ci.

[202] Par conséquent, la Cour n’est pas convaincue, après avoir examiné toute la preuve au dossier, que les soupçons que nourrit le défendeur justifient les décisions attaquées ou constituent des motifs raisonnables de suspendre indéfiniment la délivrance de nouveaux certificats en vertu de l’article 465 de la Loi. Comme nous le verrons ci-dessous, les demandeurs ont clairement prouvé à la Cour qu’ils ont manifestement le droit d’être remboursés parce que la preuve produite établit que les dépenses publicitaires en question sont admissibles à titre de « dépenses électorales » au sens de l’article 407 de la Loi.

*Discrepancies in the material originally submitted to the respondent*

[203] According to the evidence on record, Elections Canada was justified in proceeding to a more thorough audit and review of the documents supporting the advertising expenses claimed by the candidates who had participated in the RMB program.

[204] According to the respondent, a general concern at the time the impugned decisions were made was the level of control exerted over the official agents' spending decisions, and particularly, the fact that there would not be any transfer of money from the Fund to the participating campaigns (including Dartmouth and London) until the official agent had filled out and submitted to the Fund a wire transfer form that provided the Party with their payment.

[205] This control, in conjunction with the fact that neither candidates nor their official agents seemed to be aware of the details surrounding the creation and broadcasting of the impugned ads, strengthened the respondent's suspicions that Party candidates and/or their official agents, including the applicants, had not incurred the claimed advertising expenses.

[206] On the face of it, the documentation submitted by the applicants to Elections Canada, which is comprised of the various invoices referred to earlier and the proof of payment, supports the conclusion that the applicants incurred the claimed advertising expenses. Thus, unless he has valid reasons to do so, the respondent cannot ignore or put aside such relevant and compelling evidence of a liability incurred by the applicants.

[207] None of the respondent's concerns support the conclusion that the claimed advertising expenses have not been incurred by the applicants. While "red flags" may justify the respondent's decision to conduct a more thorough audit, they do not in and of themselves render reasonable the subsequent refusal to certify the claimed advertising expenses. According to the evidence on record, it is common practice for parties and candidates

*Divergences dans la documentation initialement soumise au défendeur*

[203] D'après la preuve produite, c'est à bon droit qu'Élections Canada a effectué une vérification et un examen plus approfondis des documents à l'appui des dépenses publicitaires que les candidats ayant participé au programme d'APML avaient déclaré avoir engagées.

[204] D'après le défendeur, une question qui intéressait de façon générale les décideurs au moment où ont été prises les décisions attaquées portait sur le niveau de contrôle exercé sur les décisions en matière de dépenses prises par les agents officiels et, en particulier, sur le fait qu'aucune somme ne serait cédée du Fonds aux campagnes participantes (notamment celles de Dartmouth et de London) avant que les agents officiels aient soumis au Fonds un formulaire de virement dûment rempli de leur paiement à l'ordre du Parti.

[205] Ce contrôle, auquel s'ajoute le fait qu'aucun des candidats ni leurs agents officiels ne semblaient connaître les détails de la création ou de la diffusion des annonces en cause, a amené le défendeur à soupçonner que les candidats du Parti et leurs agents officiels, y compris les demandeurs, n'avaient pas engagé les dépenses publicitaires en question.

[206] À première vue, la documentation que les demandeurs ont produite à Élections Canada, laquelle comprend plusieurs factures mentionnées précédemment et les justificatifs de paiement, tend à indiquer que les demandeurs ont engagé les dépenses publicitaires en question. Par conséquent, le défendeur ne peut, sans raison valable, faire abstraction de la preuve pertinente et convaincante d'une dette contractée par les demandeurs, ou l'écarter.

[207] Aucune des réserves du défendeur ne tendent à justifier la conclusion que les dépenses publicitaires en question n'ont pas été engagées par les demandeurs. Bien que des « signaux d'alarme » peuvent justifier la décision du défendeur d'effectuer une vérification plus serrée, il n'en découle pas pour autant que le refus subséquent de certifier les dépenses publicitaires en question était raisonnable. Il ressort de la preuve

not to contract directly with the broadcasters. The booking of ads is always made by an agent. Just as parties have a right to control the content of the ads, they also have the right to impose conditions on the use of the funds they transfer to a campaign.

[208] Finally, it has already been noted that the reasons provided in the impugned decisions are minimal. They do not support the conclusion reached by the respondent in the case of the applicants. Below, the Court reviews the evidence on record to support the finding that the applicants incurred the claimed advertising expenses.

#### B – ADVERTISING EXPENSES ACTUALLY INCURRED BY THE APPLICANTS

[209] The applicants, Mr. Callaghan and Mr. Pallet, were both official agents in the 2006 election and were duly authorized by law to incur expenditures on behalf of Mr. Campbell in the Dartmouth riding and Mr. Mailer in the London riding, respectively. In the 2006 election, the ridings in question were subject to election expenses limits of \$76 264.72 and \$77 145.06, respectively, and claimed election expenses in the amounts of \$41 775.58 and \$63 819.14, respectively.

[210] According to the best available evidence on record, including the affidavits sworn by the applicants as well as their answers during cross-examination, by December 19, 2005, the Dartmouth and London campaigns had both agreed to contribute up to \$10 000 to the RMB program.

[211] As it turned out, the London campaign was the only participant in the RMB for its area because the Oxford campaign decided to withdraw from the program. On the other hand, Dartmouth participated in the RMB in the Halifax area with the Halifax and the

produite que les partis et les candidats n'ont pas coutume de conclure des contrats directement avec les diffuseurs. Ce sont toujours les agents qui se chargent des contrats prévoyant la création d'une annonce publicitaire. Tout comme les partis ont le droit de contrôler le contenu des annonces publicitaires, ils ont également le droit d'imposer des conditions en ce qui concerne l'utilisation des fonds qu'ils cèdent à une campagne.

[208] En dernier lieu, comme nous l'avons déjà constaté, les motifs des décisions attaquées sont légers. Ils ne vont pas dans le sens de la conclusion du défendeur à l'égard des demandeurs. La Cour examinera maintenant les éléments de preuve produits qui tendent à confirmer que les demandeurs ont engagé les dépenses publicitaires en question.

#### B – LES DÉPENSES PUBLICITAIRES RÉELLEMENT ENGAGÉES PAR LES DEMANDEURS

[209] Les demandeurs, soit M. Callaghan et M. Pallet, étaient tous les deux agents officiels pendant la campagne électorale de 2006 et étaient dûment et légalement autorisés à engager des dépenses au nom de M. Campbell dans la circonscription de Dartmouth et au nom de M. Mailer dans la circonscription de London, respectivement. Pour la campagne électorale de 2006, les campagnes en question étaient assujetties à des plafonds de dépenses électorales de 76 264,72 \$ et de 77 145,06 \$ respectivement, et des montants de 41 775,58 \$ et de 63 819,14 \$ respectivement ont été déclarés à titre de dépenses électorales.

[210] Selon les meilleurs éléments de preuve produits, notamment les déclarations sous serment des demandeurs ainsi que les réponses qu'ils ont données en contre-interrogatoire, au 19 décembre 2005, les campagnes électorales de Dartmouth et de London avaient toutes deux convenu de contribuer jusqu'à 10 000 \$ au programme d'APML.

[211] Il s'est finalement avéré que l'association de la circonscription électorale de London était la seule participante de la région aux APML parce que l'association de la circonscription électorale d'Oxford a décidé de se retirer du programme. D'autre part,

Halifax West campaigns who committed to contribute \$12 000 and \$30 000, respectively.

[212] Mr. Callaghan and Mr. Pallet were subsequently invoiced by the Fund for the amounts of \$3 947.07 and \$9 999.15, respectively, as appears from the invoice numbered MBUYROC050019 dated December 23, 2005 and the invoice numbered MBUYROC050013 dated December 23, 2005 (the impugned invoices).

[213] The authenticity of the impugned invoices is not challenged by the respondent and there is no evidence on record that would permit the Court to find that these invoices are fake or forged documents.

[214] The evidence on record does not permit the Court to make a finding in the applicants' case that the impugned ads ran prior to the Dartmouth and London campaigns accepting to participate in the RMB program. According to the traffic reports produced in this proceeding, the impugned ads started to run on January 2 and continued up until January 22, 2006, the day before the general election.

[215] The evidence on record conclusively establishes that the RMB program was a completely voluntary endeavour undertaken by individual campaigns. This is evidenced by the fact that the candidate in the Cardigan–Malpèque riding did not participate despite his initial commitment. Indeed, the evidence shows that once the candidate withdrew, not only did the Fund pay RMI the amount corresponding to the riding's share of the RMB, but the Party also reported this amount as an expense in its election expenses return.

[216] In accordance with the original understanding between both applicants and the regional representative of the Party who contacted them in December 2005, the Fund transferred the amounts necessary to pay the impugned invoices. These invoices then appear to have been paid by Mr. Callaghan and Mr. Pallet from their campaigns' account on January 11 and January 10, 2006, respectively.

Dartmouth a participé aux APML de la région d'Halifax, se joignant ainsi aux campagnes électorales d'Halifax et d'Halifax West qui s'étaient engagées à contribuer 12 000 \$ et 30 000 \$ respectivement.

[212] Le Fonds a par la suite facturé M. Callaghan et M. Pallet pour la somme de 3 947,07 \$ et 9 999,15 \$, respectivement, tel qu'il ressort des factures numéro MBUYROC050019, du 23 décembre 2005 et numéro MBUYROC050013 du 23 décembre 2005 (les factures litigieuses).

[213] Le défendeur ne met pas en doute l'authenticité des factures litigieuses et nul des éléments de preuve produits ne pourrait amener la Cour à conclure que ces factures sont des faux.

[214] La preuve produite ne permet pas à la Cour de conclure que les annonces publicitaires en litige ont été diffusées avant que les campagnes électorales de Dartmouth et de London n'aient accepté de participer au programme d'APML. D'après les rapports pertinents produits dans le cadre de la présente instance, les annonces en cause ont commencé à être diffusées le 2 janvier 2006 et la diffusion de celles-ci s'est poursuivie jusqu'au 22 janvier 2006, soit le jour avant les élections générales.

[215] La preuve produite établit de façon concluante que le programme d'APML était une initiative volontaire de certaines campagnes électorales. Le fait que le candidat de la circonscription Cardigan–Malpèque n'y ait pas participé, contrairement à son engagement initial, tend à le confirmer. D'ailleurs, la preuve indique que, lorsque le candidat s'est désisté, non seulement le Fonds a payé à RMI le montant des APML correspondant à la part de la circonscription, mais le Parti a également déclaré ce montant à titre de dépense dans son compte des dépenses électorales.

[216] Conformément à l'entente initiale conclue par les deux demandeurs et l'agent régional du Parti qui avait communiqué avec eux en décembre 2005, le Fonds a cédé les sommes nécessaires pour le paiement des factures litigieuses. Il semble que ces factures aient ensuite été payées par M. Callaghan et M. Pallet par l'entremise du compte de leur campagne les 11 et 10 janvier 2006, respectivement.

[217] The respondent does not dispute the fact that both the applicants agreed to pay the impugned invoices and that they were duly paid in January 2006. Furthermore, it was perfectly lawful for the Party to put a condition on the use of any sum of money that would be transferred to a local campaign. It was up to the campaign to accept or refuse such condition, just as it was up to the campaign to accept to participate in a regional media buy organized by the Party.

[218] The evidence on record also establishes that the Fund acted as the supplier of the impugned ads or the agent of the participating campaigns in the RMBs. In this regard, since RMI was already acting as agent of record for the Party with the broadcasters, the cost of the ads for the participating campaigns were processed by RMI who sent the invoices to the attention of the Fund in early January 2006.

[219] RMI structured the business conducted with the Party and the official agents of Conservative candidates into four segments: (1) Media Buy—Rest of Canada (excluding Québec)—Registered Party; (2) Media Buy—Participating Candidates; (3) Media Buy—Québec—Registered Party; (4) Media Buy—Québec—Participating Candidates.

[220] On or around January 1, 2006, RMI sent an invoice numbered 1101868-1 in the amount of \$632 809.77, including GST, which represented the cost of the second segment: Media Buy—Participating Candidates (the ROC [rest of Canada] invoice). As appears from the ROC invoice it was addressed to “The Official Agents for Conservative Party Candidates” and was sent to the Party’s head office in Ottawa, to the attention of Ms. Susan Kehoe.

[221] The respondent did not question the authenticity of the ROC invoice before the Court. The Court has no evidence that the ROC invoice is a fake or forged document, or that the costs charged by RMI do not correspond to the costs of broadcasting radio and television ads for all participating campaigns, excluding the province of Québec since its candidates were invoiced separately.

[217] Le défendeur ne conteste pas le fait que les deux demandeurs ont convenu de payer les factures en litige et que celles-ci ont été payées en bonne et due forme au mois de janvier 2006. Toutefois, le Parti était parfaitement en droit de soumettre à des conditions l’utilisation des sommes qu’il céderait à une campagne locale. Il incombait alors à celle-ci d’accepter ou de rejeter cette condition, tout comme il lui incombait d’accepter de participer à des achats publicitaires dans les médias locaux que le Parti avait organisés.

[218] Selon la preuve produite, le Fonds a agi à titre de fournisseur des annonces publicitaires en litige ou d’agent des campagnes relativement aux APML. À cet égard, puisque RMI agissait déjà à titre d’agent réalisateur du Parti auprès des diffuseurs, c’est elle qui s’occupait du coût des annonces des campagnes participantes et qui avait envoyé les factures à l’attention du Fonds au début de janvier 2006.

[219] RMI a subdivisé les affaires menées avec le Parti et les agents officiels des candidats conservateurs en quatre volets : 1) Achats publicitaires dans des médias — hors Québec — Parti enregistré; 2) Achats publicitaires dans des médias — Candidats participants; 3) Achats publicitaires dans des médias — Québec — Parti enregistré; 4) Achats publicitaires dans des médias — Québec — Candidats participants.

[220] Le ou vers le 1<sup>er</sup> janvier 2006, RMI a envoyé une facture, portant le numéro 1101868-1, au montant de 632 809,77 \$, TPS comprise, qui représentait le coût associé au deuxième segment : Achats publicitaires dans des médias — Candidats participants (la facture hors Québec). On peut lire sur la facture qu’elle était adressée aux « Agents officiels des candidats du Parti conservateur ». Elle a été envoyée au bureau principal du Parti, à Ottawa, à l’attention de M<sup>me</sup> Susan Kehoe.

[221] Le défendeur n’a pas mis en doute l’authenticité de la facture hors Québec devant la Cour et aucun élément de preuve ne pourrait amener la Cour à conclure que cette facture est un faux ou que les frais facturés par RMI ne correspondent pas aux coûts de radiodiffusion et de télédiffusion des annonces de toutes les campagnes participantes, sauf celles de la province de Québec dont les candidats étaient facturés séparément.

[222] In the ROC invoice, which Ms. Kehoe received, according to the best evidence on record, the London riding was charged an amount of \$9 345, while Halifax, Halifax West and Dartmouth were charged \$4 426.62, \$11 066.54 and \$3 688.85, respectively. These amounts do not include GST.

[223] While there may be a GST issue if the Fund acted as the supplier, this is not an issue to be decided by the Court in this application. That said, the Court has been referred to the judgment rendered by Justice Wilton-Siegel on December 31, 2009, pursuant to an application made by the Fund under section 434 of the Act (see *Conservative Fund Canada*, above). In this case, Justice Wilton-Siegel concluded that the Fund was entitled to an order pursuant to paragraph 434(1)(b) to correct the general election expenses returns previously submitted to the respondent for the 38th and 39th general elections. This order was granted to give effect to the GST rebates received by the Fund in respect of the general election expenses reflected on such returns.

[224] For the purposes of this application, the respondent recognizes that with regard to the RMB program, whether the registered party is the agent of its candidates or the supplier of a good or service, the participating candidate still incurs the RMB expense. The parties agree, however, that the two different relationships may be difficult to distinguish in practice because, in both cases, the registered party “acts, in a sense, as an intermediary who either buys or resells to the official agents or buys on behalf of the official agents”.

[225] However, if this Court has to choose between the two options described above, based on the evidence on record, the Court finds that the Fund was acting as a supplier. This finding is supported by the fact that RMI required the Fund to pay before broadcasting time was booked on behalf of either the Party or the official

[222] D’après les meilleurs éléments de preuve dont la Cour dispose, la facture hors Québec que M<sup>me</sup> Kehoe a reçue indique qu’un paiement de 9 345 \$ a été exigé de la campagne de London, tandis que 4 426,62 \$, 11 066,54 \$ et 3 688,85 \$ ont été exigés des campagnes de Halifax, Halifax West et Dartmouth, respectivement. Ces montants ne comprennent pas la TPS.

[223] Bien que la question de l’application de la TPS puisse se poser si le Fonds est intervenu à titre de fournisseur, la Cour n’est pas appelée à se prononcer sur cette question aux fins de la présente procédure. Cela dit, le jugement rendu le 31 décembre 2009 par le juge Wilton-Siegel suite à la demande présentée par le Fonds en vertu de l’article 434 de la Loi (voir la décision *Conservative Fund Canada*, précitée) a été porté à l’attention de la Cour. Dans cette décision, le juge Wilton-Siegel a conclu que le Fonds pouvait obtenir une ordonnance conformément à l’alinéa 434(1)b) tendant à apporter des corrections aux comptes des dépenses électorales d’élections générales soumis précédemment au défendeur dans le cadre des 38<sup>e</sup> et 39<sup>e</sup> élections générales. Cette ordonnance a été accordée dans le but d’entériner les remboursements de TPS que le Fonds avait reçus à l’égard des dépenses électorales d’élections générales indiquées dans les comptes en question.

[224] Aux fins de la présente procédure, en ce qui concerne le programme d’APML, le défendeur convient que les candidats participants demeurent tenus de couvrir la dépense se rapportant aux APML, que le parti enregistré soit l’agent des candidats ou le fournisseur d’un bien ou d’un service. Toutefois, il est constant qu’en pratique il pourrait être difficile de distinguer ces deux types de différentes relations parce que, dans les deux cas, le parti enregistré [TRADUCTION] « intervient, en un sens, à titre d’intermédiaire qui achète ou revend aux agents officiels ou qui achète au nom des agents officiels ».

[225] Toutefois, si la Cour doit faire un choix entre les deux solutions qui lui sont présentées cidessus, vu les éléments de preuve dont elle dispose, elle conclut que le Fonds intervenait à titre de fournisseur. Le fait que RMI a exigé que le Fonds effectue le paiement avant que le temps d’antenne ne soit réservé au nom du Parti ou

agents of the participating campaigns in the RMB program.

[226] In sum, for the reasons mentioned above, the Court finds that the claimed advertising expenses were actually incurred by the applicants. As already stated, whether the Court examines the legality of the impugned decisions from the point of view of the correctness or the reasonableness standard, the result is the same. Either the respondent erred in determining that the claimed advertising expenses were not incurred by the applicants, or the findings made by the respondent are otherwise not supported by the evidence and are unreasonable in the circumstances.

[227] Therefore, the impugned decisions will be set aside. However, this does not end the matter, since the Court must still determine whether the claimed advertising expenses incurred by the applicants are reasonable and whether they have been reported at their commercial value.

#### C – REASONABLENESS OF THE CLAIMED ADVERTISING EXPENSES

[228] The reasonableness of the claimed advertising expenses must be assessed in light of the commercial value of the advertising costs for which the applicants were billed in the impugned invoices.

[229] As mentioned above, section 406 of the Act requires that an electoral campaign expense of a candidate, which includes an election expense, be “reasonably incurred as an incidence of the election”. The Court has also already explained that the difference between the cost charged to participating campaigns by a registered party in a regional media buy and the actual commercial value of the RMB may lead to a non-monetary contribution that should be reported by the candidate in his or her election expenses return.

des agents officiels des campagnes participantes au programme d’APML va dans le sens de cette conclusion.

[226] En somme, pour les motifs susmentionnés, la Cour est d’avis que les dépenses publicitaires déclarées ont bel et bien été engagées par les demandeurs. Comme nous l’avons déjà mentionné, que la Cour examine la légalité des décisions attaquées selon la norme de la décision correcte ou celle de la décision raisonnable, l’issue de la procédure est la même. Soit que le défendeur a commis une erreur en décidant que les dépenses publicitaires déclarées n’ont pas été engagées par les demandeurs, soit que, par ailleurs, les éléments de preuve ne vont pas dans le sens des conclusions du défendeur et donc que celles-ci ne sont pas raisonnables vu les circonstances.

[227] Par conséquent, les décisions attaquées seront annulées. Toutefois, cela ne met pas un terme à la présente procédure, car il reste à la Cour à rechercher si les dépenses publicitaires déclarées et engagées par les demandeurs sont raisonnables et si la valeur déclarée de ces dépenses correspond à leur valeur marchande.

#### C – LE CARACTÈRE RAISONNABLE DES DÉPENSES PUBLICITAIRES DÉCLARÉES

[228] Le caractère raisonnable des dépenses publicitaires déclarées doit être apprécié en fonction de la valeur commerciale des frais publicitaires qui ont été facturés aux demandeurs comme l’indiquent les factures en litige.

[229] Comme nous l’avons déjà signalé, l’article 406 de la Loi dispose que les dépenses de campagne des candidats, ce qui comprend les dépenses électorales, doivent être des « dépenses raisonnables entraînées par l’élection ». La Cour a également expliqué plus haut que la différence entre les frais imputés aux campagnes par un parti enregistré au titre des achats publicitaires dans les médias locaux et la valeur commerciale réelle des APML peut mener à une contribution non monétaire qui devait être déclarée par le candidat dans son compte des dépenses électorales.



[230] Subsection 2(1) of the Act defines “commercial value”, in relation to property or service, as

... the lowest amount charged at the time that it was provided for the same kind and quantity of property or service or the same usage of property or money, by

(a) the person who provided it, if the person is in the business of providing that property or service; or

(b) another person who provides that property or service on a commercial basis in the area where it was provided, if the person who provided the property or service is not in that business.

[231] Whether the Court considers the Fund as the supplier of the impugned services or whether it considers that the Fund or the Party acted as an agent for the participating candidates in the RMB program, the commercial value of the impugned ads can only be established by referring to the invoices provided by RMI, since RMI is the only entity involved that is in the business of providing those services.

[232] Based on the ROC invoice, the Court finds that the amount of \$9 995.15 claimed by Mr. Pallet in his return corresponds to the commercial value of the impugned ads that ran in the London riding. This is so, because London was the only campaign participating in the RMB program in this area.

[233] That being said, the evidence clearly establishes that in the Halifax area, three participating campaigns benefited from the impugned ads, that is, Halifax, Halifax West and Dartmouth. These ridings were specifically grouped by RMI for the purpose of booking broadcast time in the Halifax region. These campaigns had originally committed to contribute a global sum of \$52 000, which the Party allocated between the three campaigns in the following manner: Halifax \$12 000; Halifax West \$30 000 and Dartmouth \$10 000.

[234] It turned out that RMI booked less broadcast time for the Halifax area than originally planned, so the total amount used by the three ridings was less than

[230] Le paragraphe 2(1) de la Loi définit l’expression « valeur commerciale » en ce qui concerne la fourniture de biens ou de services comme étant

[...] le prix le plus bas exigé pour une même quantité de biens ou de services de la même nature ou pour le même usage de biens ou d’argent, au moment de leur fourniture, par :

a) leur fournisseur, dans le cas où il exploite une entreprise qui les fournit;

b) une autre personne qui les fournit sur une échelle commerciale dans la région où ils ont été fournis, dans le cas où leur fournisseur n’exploite pas une telle entreprise.

[231] Que la Cour considère le Fonds comme étant le fournisseur des services en question ou qu’elle considère que le Fonds ou le Parti est intervenu à titre d’agent des candidats participants dans le cadre du programme d’APML, la valeur commerciale des annonces en cause ne peut être établie que sur le fondement des factures fournies par RMI étant donné que cette société est la seule entité en cause qui exploitait une entreprise fournissant ces services.

[232] D’après la facture hors Québec, la Cour conclut que le montant de 9 995,15 \$ indiqué dans la déclaration de M. Pallet correspond à la valeur commerciale des annonces en cause qui ont été diffusées dans la circonscription de London. Il en est ainsi car la circonscription de London était la seule participante au programme d’APML dans cette région.

[233] Cela dit, il ressort clairement de la preuve que, dans la région d’Halifax, les annonces en cause ont profité à trois campagnes, soit celles d’Halifax, d’Halifax West et de Dartmouth. RMI a délibérément regroupé ces circonscriptions aux fins de réservation de temps d’antenne dans la région d’Halifax. Initialement, ces campagnes s’étaient engagées à contribuer, au total, 52 000 \$ que le Parti a réparti de la façon suivante entre les campagnes : Halifax 12 000 \$; Halifax West 30 000 \$ et Dartmouth 10 000 \$.

[234] Il s’avère que RMI a réservé moins de temps d’antenne dans la région d’Halifax que ce qui avait été prévu initialement. Ainsi, moins de 52 000 \$ ont été

\$52 000. When all was said and done, RMI booked and invoiced \$20 524.74 worth of television and radio broadcast time. This total represents the fair commercial value of the impugned ads broadcast in the Halifax area on behalf of the three participating campaigns.

[235] If the total amount claimed by the Halifax, Halifax West and Dartmouth ridings is considered, the three ridings collectively reported advertising expenses of \$20 524.74, with \$14 445 going to radio advertising and \$6 079.74 to TV advertising. The electoral campaign return for Dartmouth shows a payment of \$3 947.07 (19.23% of the total for the region) from the campaign to the Fund for “Advertising—Radio/TV”, while the campaign electoral returns for Halifax and Halifax West show a payment of \$4 736.48 (23.08% of the total for the region) and \$11 841.20 (57.69% of the total for the region), respectively.

[236] The above allocation of the broadcasting costs for the three participating campaigns in the Halifax area is not logical and does not reflect the fact that the three ridings benefited equally from the impugned ads. The Halifax West riding ends up paying much more than the Halifax and Dartmouth ridings. The allocation in this case has to be made taking into consideration the equal participation by the ridings in the total buy arranged by RMI. The actual allocation is below the commercial value in the case of the Halifax and Dartmouth ridings, and above the commercial value in the case of the Halifax West riding.

[237] The fact that the amounts charged by the Fund to the participating campaigns were related only to the amounts these campaigns could afford within their respective election spending limits, is irrelevant in establishing the fair commercial value of the impugned ads for each participating campaign. This purely arbitrary allocation, whether it was unilaterally determined by the Party or whether it was jointly agreed upon between the Party and each participating campaign,

dépensés par les trois associations. En fin de compte, le temps d’antenne à la radio et à la télévision que RMI a réservé et facturé s’est élevé à 20 524,74 \$. Ce montant représente la juste valeur commerciale des annonces en cause qui ont été diffusées dans la région d’Halifax pour le compte des trois campagnes participantes.

[235] En tenant compte des montants déclarés par les associations d’Halifax, d’Halifax West et de Dartmouth, ensemble, celles-ci ont déclaré au total des dépenses publicitaires de 20 524,74 \$. De ce montant, 14 445 \$ ont été consacrés à la publicité à la radio et 6 079,74 \$ à la publicité à la télévision. Le compte de campagne électorale de Dartmouth fait état d’un paiement de 3 947,07 \$ (ce qui représente 19,23 % du montant total pour la région) effectué par la campagne au Fonds pour la « publicité – radio/télé » tandis que les comptes de campagne électorale d’Halifax et d’Halifax West font état de paiements de 4 736,48 \$ (23,08 % du total de la région) et de 11 841,20 \$ (57,69 % du total de la région) respectivement.

[236] Cette répartition des frais de diffusion pour les trois campagnes participantes dans la région d’Halifax n’est pas logique et ne tient pas compte du fait que les annonces en cause ont profité de façon égale aux trois associations. L’association d’Halifax West se trouve à payer une somme nettement supérieure à celle des associations d’Halifax et de Dartmouth. En l’espèce, on doit effectuer la répartition en tenant compte du fait que les associations ont participé de façon égale à l’achat total organisé par RMI. Dans le cas des associations d’Halifax et de Dartmouth, la répartition qui a eu lieu a produit une somme qui est inférieure à la valeur commerciale tandis que dans le cas de l’association d’Halifax West, elle est supérieure à la valeur commerciale.

[237] Le fait que les montants facturés par le Fonds aux campagnes participantes se limitaient aux montants que ces campagnes étaient en mesure de payer, compte tenu de leur plafond des dépenses électorales respectif, n’est pas pertinent en ce qui concerne la détermination de la juste valeur commerciale des annonces en cause de chaque campagne participante. Qu’elle ait été établie unilatéralement par le Parti ou conjointement par le Parti et par toutes les campagnes, cette répartition purement

renders any claim for amounts in excess of the commercial value unreasonable under section 406 of the Act.

[238] While this does not constitute a valid ground upon which to decline to certify under section 465 of the Act the sum of \$3 947.07, in the case of the Dartmouth campaign, Mr. Callaghan should have reported in his election expenses return, as a non-monetary contribution, the difference between the amount actually paid to the Fund, which was \$3 947.07, and the amount corresponding to a reasonable share of the cost of \$20 524.74. Since a reasonable share would represent an equal share in the circumstances, each riding should have reported an expense equal to one third of \$20 524.74, or \$6 841.58. In the case of Mr. Callaghan, the difference is \$2 894.51 which represents a non-monetary contribution from the Party, and should be reported as such.

[239] The official agents for Halifax and Halifax West are not parties to this judicial review application. That being said, according to the calculations above, there was an underpayment of \$2 105.10 in the case of the Halifax riding, and an overpayment of \$4 999.62 in the case of the Halifax West riding.

[240] The respondent has pressed the Court to conclude that Halifax West cross-subsidized the Halifax and Dartmouth ridings. Such a finding, however, would mean that the candidates contravened the Act since it is illegal for one candidate to transfer funds to another candidate (see subsections 404.2(2), (2.1) and (2.2)).

[241] This argument is without any factual foundation. There has been no transfer of money between the campaign accounts of the three ridings. As we have seen earlier, any transfers of money originated from the Fund and were sent to the accounts of each participating campaign individually. As opposed to the proposition put forward by the respondent, this is permissible under the Act.

arbitraire n'est pas raisonnable au sens de l'article 406 de la Loi dans les cas où la dépense de campagne déclarée est supérieure à la valeur commerciale de l'annonce.

[238] Bien que son omission ne constitue pas un motif valable de refus, aux termes de l'article 465 de la Loi, d'un certificat pour la somme de 3 947,07 \$, dans le cas de la campagne de Dartmouth, M. Callaghan aurait dû indiquer dans son compte des dépenses électorales à titre de contribution non monétaire la différence entre le montant effectivement payé au Fonds, lequel s'élevait à 3 947,07 \$, et le montant correspondant à une part raisonnable des dépenses s'élevant à 20 524,74 \$. Étant donné qu'une part raisonnable correspondait à une part égale dans les circonstances, chaque circonscription aurait dû déclarer une dépense égale à un tiers de 20 524,74 \$, soit 6 841,58 \$. Dans le cas de M. Callaghan, la différence est de 2 894,51 \$. Ce montant représente une contribution non monétaire du Parti et il doit être déclaré comme tel.

[239] Les agents officiels d'Halifax et d'Halifax West ne sont pas parties à la présente procédure en contrôle judiciaire. Cela dit, d'après les calculs ci-dessus, dans le cas de l'association d'Halifax, le paiement déficitaire s'établit à 2 105,10 \$ tandis que dans le cas de l'association d'Halifax West, les mêmes calculs ont permis d'établir qu'un paiement en trop de 4 999,62 \$ a été effectué.

[240] Le défendeur a instamment invité la Cour à conclure que la circonscription d'Halifax West a subventionné de façon indirecte les circonscriptions d'Halifax et de Dartmouth. Toutefois, conclure en ce sens signifierait que les candidats ont contrevenu à la Loi étant donné qu'il est illégal pour un candidat de céder des fonds à un autre candidat (voir les paragraphes 404.2(2), (2.1) et (2.2)).

[241] Cette allégation n'est pas fondée vu les faits. Il n'y a pas eu de cession de fonds entre les comptes des trois campagnes. Comme nous l'avons vu précédemment, les cessions de fonds étaient effectuées par le Fonds au compte de chaque campagne participante. Contrairement à l'hypothèse mise de l'avant par le défendeur, la Loi permet ces cessions.

*No allocation of production costs to ROC candidates*

[242] This brings us to the issue of allocation of production costs between the campaigns participating in the RMB program, including the London and Dartmouth campaigns. It must be remembered that an election expense not only includes the costs associated with the distribution, broadcast or publication of advertising or promotional material, but it also includes the production costs (see paragraph 407(3)(a)).

[243] With regard to production costs, the evidence on record establishes that the approach adopted by the Party was not consistent. While campaigns participating in the RMB program in the province of Quebec were charged a share of the production costs, the participating campaigns in the rest of Canada were charged no production costs at all. This inconsistency, however, has no bearing on the amount of reimbursement claimed by the rest of Canada's candidates.

[244] The respondent has submitted that a portion of the production costs should have been reported in the candidates' election expenses returns as non-monetary contributions from the Party. The Court does not need to dispose of this argument. Suffice it to say that there is certainly room for debate considering that contrary to the situation in Quebec, production costs were already incurred and reported by the Party for the national advertising campaign in the rest of Canada and the same ads were used by the participating campaigns in the RMB program.

[245] If the respondent considers that a part of the production costs should have been reported by the candidates, the proper course of action would be to make a formal request in writing asking the candidates to amend their election expenses returns (see subsection 457(2)).

*Pas de répartition des frais de production aux candidats hors Québec*

[242] Cela nous amène à la répartition des frais de production entre les campagnes participant au programme d'APML, y compris celles de London et de Dartmouth. N'oublions pas qu'une dépense électorale s'entend non seulement des frais associés à la distribution, à la diffusion et à la publication de matériel publicitaire ou promotionnel mais aussi aux coûts de production (voir l'alinéa 407(3)a)).

[243] En ce qui concerne les coûts de production, il ressort des éléments de preuve que les pratiques du Parti n'étaient pas cohérentes. Dans le cas des campagnes participant au programme d'APML dans la province de Québec, une part des coûts de production leur était facturée tandis que dans le cas des campagnes hors Québec participantes ces coûts ne leur étaient aucunement facturés. Toutefois, ce manque de cohérence n'a aucun rapport avec le montant du remboursement réclamé par les candidats hors Québec.

[244] Le défendeur a soutenu qu'une partie des coûts de production aurait dû être déclarée dans les comptes des dépenses électorales des candidats à titre de contribution non monétaire provenant du Parti. Il n'est pas nécessaire que la Cour se prononce sur cette question. Elle se bornera à dire qu'il y a certainement matière à controverse, compte tenu du fait que, contrairement à ce qui se passe au Québec, le Parti avait déjà engagé et déclaré les coûts de production de la campagne de publicité nationale hors Québec et les mêmes annonces étaient utilisées par les campagnes participant au programme d'APML.

[245] Si le défendeur est d'avis qu'une partie des coûts de production aurait dû être déclarée par les candidats, la ligne de conduite qu'il convenait de suivre aurait été de présenter une demande écrite officielle aux candidats de corriger leur compte des dépenses électorales (voir le paragraphe 457(2)).

## IX – THE COURT’S EXERCISE OF ITS DISCRETION

[246] Traditional prerogative writs enumerated in section 18 of the FCA, above, such as *mandamus* and *certiorari*, which have been requested by the applicants, can only be obtained upon application for judicial review made under section 18.1 [as enacted by S.C. 1990, c. 8, s. 5; 2002, c. 8, s. 27] of the FCA. In allowing such an application, the Court is not bound by the remedies contained in the notice of application.

[247] In the exercise of its discretion, the Court may exercise any of the remedial powers mentioned in subsection 18.1(3) of the FCA. For instance, in setting aside an unlawful decision, the Court may make any declaration and refer the matter back for determination in accordance with such directions as it considers appropriate in the circumstances.

[248] Furthermore, the Court may refuse to grant the relief sought by an applicant, despite the unlawfulness of the decision, if there is reason to do so (*Stevens*, above, at paragraphs 50 to 52).

[249] Indeed, in the case of an order of *mandamus*, besides the establishment of a clear right, a number of factors listed in *Apotex*, above, call for a judicious exercise by the application Judge, of the discretion inherent to the power of judicial review granted to the Court by sections 18 and 18.1 of the FCA.

[250] Having considered all relevant factors, in the exercise of my discretion, I have no reason to deny the remedy requested by the applicants in this case. Thus, the application for the issuance of writs of *mandamus* and/or *certiorari* will be allowed in the manner specified in the judgment that accompanies the present reasons.

[251] Whether the Court examines the legality of the impugned decisions from the point of view of the

## IX – L’EXERCICE DU POUVOIR DISCRÉTIONNAIRE DE LA COUR

[246] Les brefs de prérogative traditionnels énumérés à l’article 18 de la LCF, susmentionné, tels que le *mandamus* et le *certiorari*, que les demandeurs sollicitent, ne peuvent être décernés que sur présentation d’une demande en contrôle judiciaire présentée en vertu de l’article 18.1 [édicte par L.C. 1990, ch. 8, art. 5; 2002, ch. 8, art. 27] de la LCF. En faisant droit à une telle demande, la Cour n’est pas liée par les mesures indiquées dans l’avis de demande.

[247] Dans l’exercice de son pouvoir discrétionnaire, la Cour peut prendre les mesures mentionnées au paragraphe 18.1(3) de la LCF qu’elle estime indiquées. Ainsi, la Cour peut, lorsqu’elle annule une décision illégale, rendre le jugement déclaratif qu’elle estime indiqué et renvoyer l’affaire pour jugement conformément aux instructions qu’elle estime appropriées dans les circonstances.

[248] En outre, la Cour peut refuser d’accorder la mesure sollicitée, malgré l’illégalité de la décision, si elle a des motifs de le faire (décision *Stevens*, précitée, aux paragraphes 50 à 52).

[249] D’ailleurs, dans le cas d’un recours en *mandamus*, outre l’établissement d’un droit clair, vu les facteurs consacrés par le jurisprudence *Apotex*, précité, le juge saisi de la demande est appelé à exercer de façon judicieuse le pouvoir discrétionnaire inhérent au pouvoir de contrôle judiciaire accordé à la Cour par les articles 18 et 18.1 de la LCF.

[250] Ayant tenu compte, dans l’exercice de mon pouvoir discrétionnaire, de tous les facteurs pertinents, je n’ai aucune raison de refuser aux demandeurs la mesure sollicitée. Par conséquent, il est fait droit à la demande en *mandamus/certiorari* selon les modalités énoncées dans le jugement qui accompagne les présents motifs.

[251] Que la Cour examine la légalité des décisions attaquées selon la norme de la décision correcte ou de

correctness or the reasonableness standard, the result is the same. Either the respondent erred in determining that the claimed advertising expenses were not incurred by the applicants, or the findings made by the respondent are otherwise not supported by the evidence and are unreasonable in the circumstances. In either scenario, the impugned decisions are illegal and should be set aside.

[252] Having considered the totality of the evidence, I do not believe that the suspicion of the respondent that the RMB program constitutes a sham provides good reason to refuse the applicants' remedy. The fact that the claimed advertising expenses have been reported below their commercial value does not constitute a bar to their certification under section 465 of the Act. Only the amount that was actually paid by the applicants can lead to a reimbursement by the Receiver General.

[253] On the facts of this case, the difference between the amount paid by the applicant L. G. Callaghan and the commercial value of the claimed advertising expenses was ultimately assumed by the Fund. Assuming that a non-monetary contribution should have been reported in the candidate's electoral campaign return, the applicant L. G. Callaghan is still entitled to receive a reimbursement since the candidate's election expenses limit has not been exceeded in his case.

[254] There is a fundamental distinction between legality and legitimacy.

[255] With respect to the legality or illegality, as the case may be, of the actions taken during the 2006 election period by the Party or the Fund, there remains an ongoing investigation by the Commissioner, and therefore, it would be premature and inappropriate for the Court to comment or rule on this question.

[256] As far as the overall legitimacy of the RMB program is concerned, this is a debatable issue, which is better left for public commentary and debate by

la décision raisonnable, l'issue de la cause demeure inchangée. Soit que le défendeur a commis une erreur en décidant que les dépenses publicitaires déclarées n'avaient pas été engagées par les demandeurs, soit que les éléments de preuve ne vont absolument pas dans le sens des conclusions du défendeur et elles sont déraisonnables dans les circonstances. Dans un cas comme dans l'autre, les décisions sont illégales et doivent être annulées.

[252] Ayant tenu compte de l'ensemble des éléments de preuve, je suis d'avis que les soupçons du défendeur, selon lesquels le programme APML constitue un stratagème frauduleux, ne justifient pas le rejet du recours des demandeurs. Le fait que les dépenses publicitaires ont été sous-estimées par rapport à leur valeur commerciale ne fait pas obstacle à la certification de celles-ci aux termes de l'article 465 de la Loi. Seuls les montants qui ont été effectivement payés par les demandeurs peuvent faire l'objet d'un remboursement de la part du receveur général.

[253] En l'espèce, vu les faits, la différence entre le montant payé par le demandeur L. G. Callaghan et la valeur commerciale des dépenses publicitaires déclarées a, en fin de compte, été prise en charge par le Fonds. En supposant que le compte de campagne électorale du candidat aurait dû faire état d'une contribution non monétaire, le demandeur L. G. Callaghan a quand même droit à un remboursement puisqu'il n'a pas atteint le plafond des dépenses électorales.

[254] Il existe une distinction fondamentale entre les notions de légalité et de légitimité.

[255] En ce qui concerne la légalité ou l'illégalité, le cas échéant, des agissements du Parti ou du Fonds au cours de la campagne électorale de 2006, l'enquête du commissaire est toujours en cours. Par conséquent, il serait prématuré et contre-indiqué de la part de la Cour de faire des observations sur cette question ou de statuer sur celle-ci.

[256] En ce qui concerne la légitimité du programme d'APML dans son ensemble, il s'agit d'une question qui peut légitimement faire l'objet d'un débat, mais

all interested persons outside the courts. Subject to compliance with the Constitution, Parliament has the sovereign power and the legislative authority to regulate monetary transfers from registered parties to local campaigns. Parliament can amend the Act to correct any iniquity—whether real or perceived in the eyes of the populace. Furthermore, only Parliament has the authority to confer additional investigating or supervisory powers to the CEO.

[257] While the respondent has raised concerns with respect to the electoral campaign returns submitted by a number of candidates of the Party who participated in the RMB program, notably in the province of Quebec, whether the Party or the other 65 candidates who participated in the RMB program have complied with the reporting requirements of the Act are not questions to be determined by the Court in the present application.

[258] It is sufficient to conclude that any inference made or conclusion reached by the respondent concerning the applicants' compliance with the requirements of subsection 447(2) and/or sections 451 to 462 of the Act—whether he came to the conclusion or inference before or after the audit of the returns submitted by the participating candidates—is unreasonable and is not supported by the evidence on record. That being said, the claimed advertising expenses, which the Court has found to have been actually incurred by the Dartmouth and London campaigns, must be reported at their commercial value.

[259] Accordingly, the impugned decisions to exclude from the amount of reimbursement calculated under section 465 of the Act:

(a) in the candidate's electoral campaign return for Dartmouth, the claimed election expense of \$3 947.07 identified as: "2005-2006 Candidate share of media advertisement"; and

lequel n'a pas sa place dans une salle d'audience. Sous réserve des dispositions de la Constitution, le législateur est investi du pouvoir souverain et du pouvoir législatif de réglementer les mouvements monétaires par les partis enregistrés aux associations locales. Le législateur peut modifier la Loi pour remédier à toute iniquité, réelle ou passant pour telle aux yeux du public. En outre, seul le législateur a le droit de conférer des pouvoirs d'enquête ou de contrôle supplémentaires au DGE.

[257] Quoique le demandeur a fait part de ses réserves en ce qui concerne les comptes de campagne électorale soumis par un certain nombre de candidats du Parti qui avaient participé au programme d'APML, notamment dans la province de Québec, la question de savoir si le Parti ou les 65 autres candidats qui ont participé au programme d'APML se sont conformés aux exigences de la Loi en matière de déclaration n'est pas une question sur laquelle la Cour est appelée à se prononcer dans la présente procédure.

[258] Il suffit à la Cour de conclure que toute inférence ou conclusion tirée par le défendeur à l'égard de l'observation par les demandeurs du paragraphe 447(2) ou des articles 451 à 462 de la Loi — que le défendeur ait tiré cette inférence ou conclusion avant ou après la vérification des comptes soumis par les candidats participants — est déraisonnable et n'est pas étayée par la preuve produite. Cela dit, les dépenses publicitaires déclarées, que la Cour a reconnues comme ayant été bel et bien engagées par les campagnes de Dartmouth et de London, doivent être déclarées à leur valeur commerciale.

[259] Par conséquent, les décisions attaquées portant que doivent être exclues du montant du remboursement calculé en vertu de l'article 465 de la Loi :

a) dans le compte de campagne électorale du candidat dans la circonscription de Dartmouth, les dépenses électorales déclarées de 3 947,07 \$ désignées comme suit : [TRADUCTION] « Part des publicités du candidat dans les médias pour 2005-2006 » et

(b) in the candidate's electoral campaign return for London, the claimed election expense of \$9 999.15 identified as: "2005-2006 Candidate share of media advertisement";

will be set aside and the matter will be referred back to the respondent with the directions outlined below.

[260] With regard to the candidates' electoral campaign returns submitted under section 451 of the Act by the applicants, Mr. L. G. Callaghan and Mr. David Pallet, as official agents of Mr. Campbell and Mr. Mailer, respectively, the cost incurred and the non-monetary contributions received by said candidates during the 2006 election, with respect to their participation in the RMB program, are candidate election expenses within the meaning of sections 406 and 407 of the Act.

[261] The fair market value of the deemed election expenses reported in the electoral campaign return for Mr. Campbell, corresponds to:

(a) the cost of \$3 947.07 actually incurred by the Dartmouth campaign and duly paid on January 11, 2006, by the applicant L. G. Callaghan to the Fund;

plus,

(b) the non-monetary contribution of \$2 894.51 made by the Party to Mr. Campbell, which corresponds to the difference between the amount actually paid to the Fund (\$3 947.07) and the amount that represents a reasonable share of the advertising costs (\$20 524.74) split equally between the Dartmouth, Halifax and Halifax West ridings (\$6 841.58).

[262] The fair market value of the deemed election expenses reported in the candidate's return for Mr. Mailer, corresponds to the cost of \$9 999.15 actually incurred by the London campaign and duly paid on January 10, 2006, by the applicant David Pallet to the Fund.

[263] The respondent shall recalculate the amount of reimbursement, which corresponds to the candidates'

b) dans le compte de campagne électorale du candidat dans la circonscription de London, les dépenses électorales déclarées de 9 999,15 \$ désignées comme suit : [TRADUCTION] « Part des publicités du candidat dans les médias pour 2005-2006 »;

seront annulées et l'affaire sera renvoyée au défendeur accompagnée des directives données ci-dessous.

[260] En ce qui concerne les comptes de campagne électorale des candidats produits en vertu de l'article 451 de la Loi par les demandeurs, M. L. G. Callaghan et M. David Pallet, à titre d'agents officiels de M. Campbell et M. Mailer, respectivement, les frais engagés et les contributions non monétaires reçues par les dits candidats pendant la campagne électorale de 2006, en ce qui touche leur participation au programme d'APML, constituent des dépenses électorales des candidats au sens des articles 406 et 407 de la Loi.

[261] La juste valeur marchande des dépenses électorales réputées figurant dans le compte de campagne électorale de M. Campbell correspond :

a) au coût de 3 947,07 \$ effectivement défrayé par la campagne de Dartmouth et dûment payé le 11 janvier 2006 par le demandeur L. G. Callaghan au Fonds;

auquel est ajoutée,

b) la contribution non monétaire de 2 894,51 \$ faite par le Parti à M. Campbell, qui correspond à la différence entre le montant effectivement payé au Fonds (3 947,07 \$) et le montant qui représente une part raisonnable des frais publicitaires (20 524,74 \$) répartis en parts égales entre les circonscriptions de Dartmouth, d'Halifax et d'Halifax West (6 841,58 \$).

[262] La juste valeur marchande des dépenses électorales réputées figurant dans le rapport de campagne électorale de M. Mailer correspond au coût de 9 999,15 \$ effectivement engagé par la campagne de London et dûment payé le 10 janvier 2006 par le demandeur David Pallet au Fonds.

[263] Le défendeur effectuera un nouveau calcul du montant du remboursement, lequel correspond aux



paid election expenses and paid personal expenses, less the partial reimbursement made under section 464 of the Act, that Mr. Campbell and Mr. Mailer are entitled to have reimbursed under section 465, and this recalculation shall include the deemed election expenses outlined above.

[264] The applicants assert that they have a clear right to the reimbursement of these paid election expenses, notwithstanding the investigation being conducted by the Commissioner and the additional information that is now on the public record as a result of that investigation.

[265] In the Court's opinion, the criteria mentioned in *Apotex*, above, are satisfied in this case.

[266] First, the applicants have a clear right to the performance of the duty incumbent on the CEO under section 465 of the Act to certify the claimed advertising expenses once the amount to be reimbursed for the impugned election expenses has been recalculated by the respondent.

[267] Second, the impugned election expenses have actually been incurred by the applicants and the only way the applicants can have a monetary claim against the Crown is if the present application is allowed and the respondent is forced to issue a new certificate once the amount to be reimbursed has been recalculated by the respondent. This is because anyone who seeks to impugn a federal agency's decision must generally proceed by way of judicial review to have that decision invalidated (*Canada v. Grenier*, 2005 FCA 348, [2006] 2 F.C.R. 287, at paragraph 20). Therefore, where, as in the present application, a party seeks a monetary claim from a decision made by a federal agent, and the unlawfulness of the decision is a prerequisite to the monetary remedy, the party may not proceed by way of action before the decision itself has been declared invalid upon application for judicial review (by analogy, see *Manuge v. Canada*, 2009 FCA 29, [2009] 4 F.C.R. 478, at paragraph 84).

dépenses électorales payées et aux dépenses personnelles payées des candidats, déduction faite du remboursement partiel fait en vertu de l'article 464 de la Loi, au remboursement duquel M. Campbell et M. Mailer ont droit aux termes de l'article 465. Ce nouveau calcul comprendra les dépenses électorales réputées qui sont indiquées ci-dessus.

[264] Les demandeurs soutiennent qu'ils ont un droit clair au remboursement de ces dépenses électorales payées, malgré l'enquête du commissaire en cours et les renseignements supplémentaires maintenant connus du public à la suite de cette enquête.

[265] La Cour est d'avis que l'enseignement de la jurisprudence *Apotex*, précitée, est pertinent en l'espèce.

[266] Premièrement, les demandeurs ont un droit clair à ce que le DGE exerce l'obligation qui lui incombe en vertu de l'article 465 de la Loi, à savoir certifier les dépenses publicitaires déclarées une fois que le montant à rembourser à l'égard des dépenses électorales en cause aura été calculé de nouveau par le défendeur.

[267] Deuxièmement, les dépenses électorales en cause ont été bel et bien engagées par les demandeurs et ce n'est que si la présente demande est accueillie et que le défendeur est contraint de délivrer un nouveau certificat, après qu'il aura calculé de nouveau le montant à rembourser, que les demandeurs auront une créance monétaire opposable à la Couronne. Il en est ainsi parce que quiconque cherche à attaquer la décision d'un organisme fédéral doit généralement présenter une demande de contrôle judiciaire afin de faire annuler celle-ci (*Canada c. Grenier*, 2005 CAF 348, [2006] 2 R.C.F. 287, au paragraphe 20). Par conséquent, lorsque, comme en l'espèce, le plaideur demande une réparation monétaire à la suite d'une décision rendue par un mandataire fédéral, et que l'illégalité de la décision constitue une condition préalable au droit à cette réparation, ce plaideur ne peut s'adresser à la justice avant que la décision en question ait été annulée au terme d'une procédure en contrôle judiciaire (par analogie, voir *Manuge c. Canada*, 2009 CAF 29, [2009] 4 R.C.F. 478, au paragraphe 84).

[268] Third, the fact that there is a concurrent criminal investigation underway that might result in charges under the Act being laid against the Party, the Fund or individuals, is not enough by itself to shift the balance of convenience in favour of the respondent or the Crown.

[269] The Commissioner is currently investigating into whether or not the Party or Fund incurred expenses exceeding their election expenses limit, contrary to paragraphs 497(1)(l) and 497(3)(g) of the Act, and whether, contrary to subparagraph 497(3)(m)(ii) of the Act, the Fund filed an election expenses return that it knew, or ought to have known, contained a materially false or misleading statement.

[270] The impugned decisions were final. The investigation currently underway by the Commissioner does not have a direct bearing on the exercise of the respondent's power to certify, under section 465 of the Act, the claimed election expenses paid by the applicants to the Fund.

[271] No prosecution has been instituted by the Director of Public Prosecutions (DPP). After the applicants have been reimbursed for the claimed advertising expenses, if the Party, the Fund or any other persons are charged and found guilty of the offences mentioned above, subsection 501(1) of the Act, notably paragraph (a.1), authorizes the court to make a restitution order to have any amount paid back to the Receiver General.

[272] Fourth, the respondent has never requested that the Party or the applicants amend their election expenses returns to add or to subtract the claimed advertising expenses, as he is entitled to do under subsection 432(2) or 457(2) of the Act.

[273] Fifth, the *Financial Administration Act*, R.S.C., 1985, c. F-11 (FAA) provides the framework within which public funds are managed. Where there are reasonable grounds to believe that a person is in possession of money for which he or she is accountable to Her Majesty in right of Canada, the FAA provides the

[268] Troisièmement, le fait que, parallèlement, il y a une enquête au criminel en cours au terme de laquelle pourraient être portées des accusations en vertu de la Loi contre le Parti, le Fonds ou des particuliers ne suffit pas, en soi, à faire pencher la balance des inconvénients en faveur du défendeur ou de la Couronne.

[269] À l'heure actuelle, le commissaire mène présentement une enquête afin de vérifier si le Parti ou le Fonds a engagé des dépenses électorales dépassant les limites permises, en contravention aux alinéas 497(1)l) et 497(3)g) de la Loi, et si le Fonds a, en contravention au sous-alinéa 497(3)m)(ii) de la Loi, produit un compte des dépenses électorales alors qu'il savait ou qu'il aurait dû normalement savoir que celui-ci renfermait une déclaration fautive ou trompeuse sur un point important.

[270] Les décisions attaquées étaient définitives. L'enquête du commissaire en cours n'a pas d'influence directe sur l'exercice du pouvoir du défendeur de certifier, en vertu de l'article 465 de la Loi, les dépenses électorales payées par les demandeurs au Fonds et déclarées.

[271] Aucune poursuite n'a été engagée par le Directeur des poursuites publiques (DPP). Lorsque les demandeurs auront obtenu le remboursement des dépenses publicitaires qui ont été déclarées, si le Parti, le Fonds ou toute autre personne est accusé et déclaré coupable des infractions susmentionnées, le paragraphe 501(1) de la Loi, notamment l'alinéa a.1), autorise la Cour à ordonner un reversement au receveur général.

[272] Quatrièmement, le défendeur n'a jamais demandé que le Parti ou les demandeurs modifient leur compte des dépenses électorales en ajoutant ou en soustrayant un montant au titre des dépenses publicitaires déclarées, comme il y est autorisé par les paragraphes 432(2) ou 457(2) de la Loi.

[273] Cinquièmement, la *Loi sur la gestion des finances publiques*, L.R.C. (1985), ch. F-11 (la LGFP), constitue le cadre de gestion des fonds publics. S'il existe des motifs raisonnables de croire qu'une personne a en sa possession des fonds dont elle doit répondre auprès de Sa Majesté du chef du Canada, la LGFP

mechanisms through which the money may be retrieved (see, for example, sections 76 [as am. by S.C. 1991, c. 24, ss. 20, 50(F); 1999, c. 31, s. 114(F)] and 155).

[274] According to the evidence on record, 17 candidates who participated in the RMB program have already been reimbursed by the Receiver General, for their portion of their shares of the RMB expenses. At the hearing for this application, the Court was informed by the respondent's counsel that no proceeding to recover these sums of money had been instituted under the FAA or the *Crown Liability and Proceedings Act*, R.S.C., 1985, c. C-50 [s. 1 (as am. by S.C. 1990, c. 8, s. 21)], against these candidates, their official agents, the Fund or the Party.

[275] Sixth, all the remedies contained in the judgment that follows are limited to the two individual applicants. The sums of money involved are modest.

[276] Finally, the Party and the Fund have undertaken to reimburse the Receiver General, on behalf of the applicants (and other candidates who incurred similar expenses), any amount paid by the Receiver General, if the situation arises where a final judgment or a restitution order under paragraph 501(1)(a.1) of the Act is rendered and the applicants (and other official agents) are required to repay the amount received as reimbursement for the claimed advertising expenses.

[277] Assuming that the balance of convenience applies in the present application, the applicants have met the burden of establishing that the balance of convenience is in their favour.

[278] Accordingly, the respondent shall provide the Receiver General with a new certificate setting out the amount of the final instalment, as recalculated, which Mr. Campbell and Mr. Mailer are entitled to receive under the present judgment, less any sum of money already paid by the Receiver General.

[279] Considering the result, the submissions made by counsel at the hearing and all relevant factors, in the exercise of its discretion, the Court has decided that costs should be awarded in favour of the applicants.

indique les mécanismes de recouvrement de ces fonds (voir, par exemple, les articles 76 [mod. par L.C. 1991, ch 24, art. 20, 50(F); 1999, ch. 31, art. 114(F)] et 155).

[274] Il ressort de la preuve que le receveur général a déjà remboursé à 17 candidats qui ont participé au programme d'APML la partie de leur part des dépenses du programme d'APML qui leur revenait. Lors des débats, l'avocate du défendeur a informé la Cour qu'aucune instance n'avait été introduite à l'égard de ces candidats, de leurs agents officiels, du Fonds ou du Parti, en vertu de la LGFP ou de la *Loi sur la responsabilité civile de l'État et le contentieux administratif*, L.R.C. (1985), ch. C-50 [art. 1 (mod. par L.C. 1990, ch. 8, art. 21)], tendant au recouvrement de ces fonds.

[275] Sixièmement, toutes les mesures énoncées dans le jugement qui suit ne concernent que deux demandeurs. Les sommes en question sont modestes.

[276] Enfin, le Parti et le Fonds se sont engagés à rembourser au receveur général, au nom des demandeurs (et des autres candidats qui ont engagé des dépenses semblables) tout montant payé par le receveur général, si un jugement final ou une ordonnance de paiement étaient rendus aux termes de l'alinéa 501(1)a.1) de la Loi et que les demandeurs (et les autres agents officiels) étaient tenus de rendre le montant reçu à titre de remboursement des dépenses publicitaires déclarées.

[277] En supposant que le critère de la prépondérance des inconvénients doit jouer en l'espèce, les demandeurs se sont acquittés du fardeau de la preuve à cet égard.

[278] Par conséquent, le défendeur fournira au receveur général un nouveau certificat fixant le montant du versement final, comme il a été calculé de nouveau, que M. Campbell et M. Mailer ont le droit de recevoir en vertu du présent jugement, déduction faite de toute somme que le receveur général aura déjà payée.

[279] Compte tenu de l'issue de la présente procédure, des observations présentées par les avocats lors des débats, la Cour a décidé, dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire, d'adjuger les dépens en faveur des demandeurs.

## JUDGMENT

THIS COURT DECLARES, ORDERS AND ADJUDGES that:

1. The application for the issuance of writs of *mandamus* and/or *certiorari* is allowed in the manner hereinafter specified;

2. The decisions made by the respondent on or around April 23, 2007, to exclude from the amount of reimbursement calculated under section 465 of the *Canada Elections Act*, S.C. 2000, c. 9 (the Act):

(a) in the candidate's electoral campaign return for Robert A. Campbell (Dartmouth–Cole Harbour), the claimed election expense of \$3 947.07 identified as: “2005-2006 Candidate share of media advertisement”; and

(b) in the candidate's electoral campaign return for Dan Mailer (London–Fanshawe), the claimed election expense of \$9 999.15 identified as: “2005-2006 Candidate share of media advertisement”

are set aside and the matter is referred back to the respondent;

3. With regard to the candidates' electoral campaign returns submitted under section 451 of the Act by the applicants, Mr. L. G. Callaghan and Mr. David Pallet, as official agents of Mr. Campbell and Mr. Mailer, respectively, the cost incurred, or non-monetary contributions received, by said candidates during the 2006 election with respect to their participation in the regional media buy (RMB) program, are candidate election expenses within the meaning of sections 406 and 407 of the Act;

4. The fair market value of the deemed election expenses reported in the electoral campaign return for Mr. Campbell, corresponds to:

## JUGEMENT

LA COUR :

1. Accueille la demande de délivrance de brefs de *mandamus* ou de *certiorari* selon les modalités suivantes;

2. Sont annulées les décisions qu'a rendues le défendeur le 23 avril 2007 ou aux alentours de cette date, par lesquelles il a exclu du montant du remboursement calculé en vertu de l'article 465 de la *Loi électorale du Canada*, L.C. 2000, ch. 9 (la Loi) :

a) dans le compte de campagne électorale de Robert A. Campbell (Dartmouth–Cole Harbour), la dépense électorale déclarée de 3 957,07 \$ désignée comme suit : [TRADUCTION] « Part des publicités du candidat dans les médias pour 2005-2006 » ; et

b) dans le compte de campagne électorale de Dan Mailer (London–Fanshawe), la dépense électorale déclarée de 9 999,15 \$ désignée comme suit : [TRADUCTION] « Part des publicités du candidat dans les médias pour 2005-2006 »

et l'affaire est renvoyée au défendeur;

3. En ce qui concerne le compte de campagne électorale produit en vertu de l'article 451 de la Loi par les demandeurs, M. L. G. Callaghan et M. David Pallet, à titre d'agents officiels de M. Campbell et de M. Mailer, respectivement, il est déclaré que les frais engagés ou les contributions non monétaires reçues par les dits candidats pendant la campagne électorale de 2006 dans le cadre de leur participation au programme des achats publicitaires dans les médias locaux (APML) constituent des dépenses électorales des candidats au sens des articles 406 et 407 de la Loi;

4. Il est déclaré que la juste valeur marchande des dépenses électorales réputées qui ont été déclarées dans le compte de campagne électorale de M. Campbell correspond :

(a) the cost of \$3 947.07 actually incurred by the Dartmouth campaign and duly paid on January 11, 2006 by the applicant L. G. Callaghan to the Conservative Fund Canada (the Fund);

plus,

(b) the non-monetary contribution of \$2 894.51 made by the Party to Mr. Campbell, which corresponds to the difference between the amount actually paid to the Fund (\$3 947.07) and the amount that represents a reasonable share of the advertising costs (\$20 524.74) split equally between the Dartmouth, Halifax and Halifax West ridings (\$6 841.58);

5. The fair market value of the deemed election expenses reported in the electoral campaign return for Mr. Mailer, corresponds to the cost of \$9 999.15 actually incurred by the London campaign and duly paid on January 10, 2006 by the applicant David Pallet to the Fund;

6. The respondent shall recalculate the amount of reimbursement, which corresponds to the candidates' paid election expenses and paid personal expenses less the partial reimbursement made under section 464 of the Act, that Mr. Campbell and Mr. Mailer are entitled to have reimbursed under section 465, and which shall include for the purpose of calculation the deemed advertising expenses of Mr. Campbell and Mr. Mailer.

7. The respondent shall provide the Receiver General of Canada with a new certificate setting out the amount of the final instalment as calculated under paragraph 6 of the present judgment, which Mr. Campbell and Mr. Mailer are entitled to receive under the present judgment, less any sum of money already paid by the Receiver General of Canada;

8. Costs are in favour of the applicants.

a) aux frais de 3 947,07 \$ effectivement engagés par la campagne de Dartmouth et dûment payés le 11 janvier 2006 par le demandeur L. G. Callaghan au Fonds conservateur du Canada (le Fonds);

auxquels est ajoutée,

b) la contribution non monétaire de 2 894,51 \$ faite par le Parti à M. Campbell, qui correspond à la différence entre le montant effectivement payé par le Fonds (3 947,07 \$) et le montant qui représente une part raisonnable des frais publicitaires (20 524,74 \$) divisés à parts égales entre les circonscriptions de Dartmouth, d'Halifax et d'Halifax West (6 841,58 \$);

5. Il est déclaré que la juste valeur marchande des dépenses électorales réputées qui ont été déclarées dans le compte de campagne électorale de M. Mailer correspond aux frais de 9 999,15 \$ effectivement engagés par la campagne électorale de London et dûment payés le 10 janvier 2006 par le demandeur David Pallet au Fonds;

6. Il est ordonné au défendeur de calculer de nouveau le montant du remboursement, qui correspond aux dépenses électorales et aux dépenses personnelles payées du candidat, moins le remboursement partiel reçu au titre de l'article 464 de la Loi, que M. Campbell et M. Mailer ont le droit de recevoir en vertu de l'article 465, et qui comprendra, aux fins du calcul, les dépenses publicitaires réputées de M. Campbell et de M. Mailer.

7. Il est ordonné au défendeur de fournir au receveur général un nouveau certificat indiquant le montant du dernier versement calculé conformément au paragraphe 6 du présent jugement, que M. Campbell et M. Mailer ont le droit de recevoir en vertu du présent jugement, déduction faite de toute somme déjà payée par le receveur général du Canada;

8. Les dépens sont adjugés aux demandeurs.