

B.C. Freedom of Information and Privacy Association *Appellant*

v.

Attorney General of British Columbia
Respondent

and

**Attorney General of Canada,
Attorney General of Ontario,
Attorney General of Quebec,
British Columbia Civil Liberties Association
and Canadian Civil Liberties Association**
Interveners

**INDEXED AS: B.C. FREEDOM OF INFORMATION AND
PRIVACY ASSOCIATION v. BRITISH COLUMBIA
(ATTORNEY GENERAL)**

2017 SCC 6

File No.: 36495.

2016: October 11; 2017: January 26.

Present: McLachlin C.J. and Moldaver, Karakatsanis,
Wagner, Gascon, Côté and Brown JJ.

**ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR
BRITISH COLUMBIA**

Constitutional law — Charter of Rights — Freedom of expression — Elections — Individuals or organizations who wish to “sponsor election advertising” required by Election Act to register with Chief Electoral Officer — Meaning of “sponsor” of “election advertising” — Whether individuals engaged in political self-expression come within definition of “sponsor” and need to register — Whether registration requirement is a reasonable and demonstrably justified limit on expression of sponsors who spend less than \$500 on election advertising — Canadian Charter of Rights and Freedoms, ss. 1, 2(b) — Election Act, R.S.B.C. 1996, c. 106, ss. 228 “election advertising”, 229, 239.

B.C. Freedom of Information and Privacy Association *Appelante*

c.

Procureur général de la Colombie-Britannique *Intimé*

et

**Procureur général du Canada,
procureur général de l’Ontario,
procureure générale du Québec,
British Columbia Civil Liberties Association
et Association canadienne des libertés
civiles** *Intervenants*

**RÉPERTORIÉ : B.C. FREEDOM OF INFORMATION AND
PRIVACY ASSOCIATION c. COLOMBIE-BRITANNIQUE
(PROCUREUR GÉNÉRAL)**

2017 CSC 6

N° du greffe : 36495.

2016 : 11 octobre; 2017 : 26 janvier.

Présents : La juge en chef McLachlin et les juges
Moldaver, Karakatsanis, Wagner, Gascon, Côté et
Brown.

**EN APPEL DE LA COUR D’APPEL DE LA
COLOMBIE-BRITANNIQUE**

Droit constitutionnel — Charte des droits — Liberté d’expression — Élections — L’Election Act oblige le particulier ou l’organisation qui souhaite « commanditer de la publicité électorale » à s’inscrire auprès du directeur général des élections — Signification de « commanditaire » de « publicité électorale » — Le particulier qui s’exprime politiquement à titre personnel tombe-t-il sous le coup de la définition de « commanditaire » et est-il tenu de s’inscrire? — L’obligation de s’inscrire constitue-t-elle une restriction de la liberté d’expression du commanditaire dans des limites qui sont raisonnables et dont la justification peut se démontrer lorsque les dépenses électorales d’un commanditaire sont inférieures à 500 \$? — Charte canadienne des droits et libertés, art. 1, 2b) — Election Act, R.S.B.C. 1996, c. 106, art. 228 « election advertising » (publicité électorale), 229, 239.

In 2009 and 2013, the B.C. Freedom of Information and Privacy Association sponsored election advertising within the meaning of British Columbia’s *Election Act*. It was therefore subject to the impugned registration requirement in s. 239 of the Act. The Association sought a declaration that the registration requirement, to the extent that it applies to sponsors of election advertising who spend less than \$500 in a given campaign period, infringes s. 2(b) of the *Charter* and is not saved by s. 1. Specifically, it argued that requiring that individuals or organizations who wish to “sponsor election advertising” to register is not a reasonable and demonstrably justified limit on expression by persons who convey political messages through small-scale election activities like displaying homemade signs in their windows, putting bumper stickers on their cars, or wearing T-shirts with political messages on them. The trial judge dismissed the application. He accepted the Attorney General of British Columbia’s concession that s. 239 of the Act was an infringement of the right of free expression, but concluded that the infringement was justified under s. 1 of the *Charter*. A majority of the Court of Appeal reached the same conclusion.

Held: The appeal should be dismissed.

Properly interpreted, s. 239 does not catch the categories of expression upon which the Association relies. The words of ss. 228, 229 and 239 of the Act, read in their grammatical and ordinary sense and harmoniously with the statutory scheme, the object of the Act, and the intention of the legislature, indicate that a “sponsor” required to register is an individual or organization who receives an advertising service from another individual or organization, whether in exchange for payment or without charge. Individuals who neither pay others for advertising services nor receive advertising services from others without charge are not “sponsors” within the meaning of s. 229(1). They may transmit their own points of view, whether by posting a handmade sign in a window, or putting a bumper sticker on a car, or wearing a T-shirt with a message on it, without registering.

Although the registration requirement imposed on sponsors limits their right of expression guaranteed by s. 2(b) of the *Charter*, the limit on the expression of sponsors who spend less than \$500 is justified under s. 1. The purpose of the registration requirement — increasing transparency, openness, and public accountability in the electoral process and thus promoting an informed

En 2009 et 2013, B.C. Freedom of Information and Privacy Association a commandité de la publicité électorale au sens de l’*Election Act* (« Loi ») de la Colombie-Britannique. Elle était donc assujettie à l’obligation contestée de s’inscrire que prévoit l’art. 239 de la Loi. L’Association a sollicité un jugement déclarant que, dans la mesure où elle s’applique au commanditaire de publicité électorale qui dépense moins de 500 \$ au cours d’une campagne électorale, l’obligation de s’inscrire porte atteinte au droit garanti à l’al. 2b) de la *Charte* et n’est pas justifiée par application de l’article premier. Plus particulièrement, elle a soutenu que l’obligation de s’inscrire du particulier ou de l’organisation qui souhaite « commanditer de la publicité électorale » ne constitue pas une restriction dans des limites qui sont raisonnables et dont la justification peut se démontrer de la liberté d’expression d’une personne qui transmet un message politique dans le cadre d’une activité électorale à petite échelle, tels l’apposition d’une affiche faite main à sa fenêtre ou d’un autocollant au pare-chocs de sa voiture ou le port d’un tee-shirt sur lequel est inscrit un message politique. Le juge de première instance a rejeté la demande. Il a pris acte de la concession du procureur général de la Colombie-Britannique selon laquelle l’art. 239 de la Loi porte atteinte au droit à la liberté d’expression, mais il a estimé que l’atteinte était justifiée par application de l’article premier de la *Charte*. Les juges majoritaires de la Cour d’appel sont arrivés à la même conclusion.

Arrêt : Le pourvoi est rejeté.

Interprété correctement, l’art. 239 n’englobe pas les types d’expression invoqués par l’Association. Suivant son sens grammatical et ordinaire et selon une interprétation qui s’harmonise avec le régime législatif, l’objectif de la Loi et l’intention du législateur, le libellé des art. 228, 229 et 239 de la Loi indique que le « commanditaire » tenu de s’inscrire est le particulier ou l’organisation qui obtient des services de publicité d’un autre particulier ou d’une autre organisation, que ce soit contre paiement ou gratuitement. Le particulier qui ne paie pas un tiers pour des services de publicité et qui n’en obtient pas non plus gratuitement d’un tiers n’est pas un « commanditaire » au sens du par. 229(1). Il peut, sans s’inscrire, faire connaître son opinion personnelle en apposant une affiche faite main à sa fenêtre ou un autocollant au pare-chocs de sa voiture ou en portant un tee-shirt qui véhicule un message.

Même si l’obligation de s’inscrire restreint la liberté d’expression du commanditaire garantie par l’al. 2b) de la *Charte*, la restriction de la liberté d’expression du commanditaire dont les dépenses sont inférieures à 500 \$ est justifiée par application de l’article premier. L’objectif d’accroître la transparence et la responsabilité vis-à-vis du public dans le processus électoral et de favoriser

electorate — is pressing and substantial, and the registration requirement is rationally connected to this objective. The limit is also minimally impairing. By confining the registration requirement to sponsors and exempting individual political self-expression by persons who are not sponsors, s. 239 tailors the impingement on expression to what is required by the object of the Act. Moreover, the forms of advertising likely to be “sponsored” within the meaning of the Act are also likely to be subject to the Act’s attribution requirements, which are not challenged. The registration requirement’s deleterious effects are limited since only political expression in the form of sponsorship of election advertising stands to be delayed or inhibited. There will be few cases in which an individual or group is subject to the registration requirement but not the attribution requirement, and so the number of sponsors for whom s. 239 is the sole reason they cannot protect their anonymity will be few. The registration process is simple and unlikely to deter much, if any, expression in which a sponsor would otherwise engage. These limited deleterious effects are outweighed by the benefits of the scheme — permitting the public to know who is engaged in organized advocacy in their elections, ensuring that those who sponsor election advertising must provide the public with an assurance that they are in compliance with election law, and providing the Chief Electoral Officer with information that can assist in the enforcement of the Act and in informing sponsors of its requirements.

The Attorney General of British Columbia was not obligated to lead social science evidence in order to discharge its burden of justification under s. 1 of the *Charter*. Although not leading social science evidence may seriously diminish the government’s ability to justify the infringement of a *Charter* right, social science evidence may not be necessary where, as here, the scope of the infringement is minimal.

Cases Cited

Referred to: *Harper v. Canada (Attorney General)*, 2004 SCC 33, [2004] 1 S.C.R. 827; *Libman v. Quebec (Attorney General)*, [1997] 3 S.C.R. 569; *R. v. Zundel*, [1992] 2 S.C.R. 731; *R. v. Keegstra*, [1990] 3 S.C.R. 697; *Edmonton Journal v. Alberta (Attorney General)*, [1989] 2 S.C.R. 1326; *Bell ExpressVu Limited Partnership v. Rex*, 2002 SCC 42, [2002] 2 S.C.R. 559; *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 S.C.R. 27; *Pacific Press v. British Columbia (Attorney General)*, 2000 BCSC 248, 73 B.C.L.R.

ainsi l’émergence d’un électorat averti est urgent et réel, et l’obligation de s’inscrire a un lien rationnel avec cet objectif. Aussi, la restriction emporte une atteinte minimale. En obligeant seulement le commanditaire à s’inscrire et en soustrayant à cette obligation la personne qui, sans être un commanditaire, exerce sa liberté d’expression politique à titre personnel, l’art. 239 adapte l’atteinte à la liberté d’expression selon ce que requiert l’objectif de la Loi. De plus, les formes de publicité susceptibles d’être « commanditées » au sens de la Loi sont également susceptibles d’être assujetties aux exigences de la Loi en matière d’identification, lesquelles ne sont pas contestées. Les effets préjudiciables de l’obligation de s’inscrire sont circonscrits, car seule l’expression politique par voie de commandite de publicité électorale risque d’être différée ou empêchée. Il arrivera rarement qu’un particulier ou un groupe soit assujetti à l’obligation de s’inscrire, mais non à celle de s’identifier, si bien que les commanditaires pour qui l’art. 239 constituera le seul obstacle à leur anonymat seront peu nombreux. Le processus d’inscription est simple et peu susceptible, le cas échéant, de dissuader un commanditaire de se livrer à quelque activité d’expression projetée. Les avantages du régime l’emportent sur ces effets préjudiciables circonscrits : ils permettent au public de connaître l’identité de ceux qui, lors d’élections, défendent des intérêts de manière organisée et d’obtenir de la personne qui commandite de la publicité électorale l’assurance qu’elle respecte la loi électorale; ils permettent également au directeur général des élections d’obtenir des renseignements susceptibles de faciliter l’application de la Loi et d’informer les commanditaires des exigences de celle-ci.

Le procureur général de la Colombie-Britannique n’était pas tenu de présenter une preuve relevant des sciences sociales pour s’acquitter de son obligation de justification au regard de l’article premier de la *Charte*. Bien que son omission de le faire puisse compromettre sérieusement la capacité de l’État de justifier l’atteinte à un droit constitutionnel, une telle preuve peut ne pas être nécessaire lorsque, comme en l’espèce, la portée de l’atteinte est minimale.

Jurisprudence

Arrêts mentionnés : *Harper c. Canada (Procureur général)*, 2004 CSC 33, [2004] 1 R.C.S. 827; *Libman c. Québec (Procureur général)*, [1997] 3 R.C.S. 569; *R. c. Zundel*, [1992] 2 R.C.S. 731; *R. c. Keegstra*, [1990] 3 R.C.S. 697; *Edmonton Journal c. Alberta (Procureur général)*, [1989] 2 R.C.S. 1326; *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; *Pacific Press c. British Columbia (Attorney General)*, 2000

(3d) 264; *R. v. Oakes*, [1986] 1 S.C.R. 103; *R. v. Bryan*, 2007 SCC 12, [2007] 1 S.C.R. 527; *Thomson Newspapers Co. v. Canada (Attorney General)*, [1998] 1 S.C.R. 877.

Statutes and Regulations Cited

Canada Elections Act, S.C. 2000, c. 9, s. 353(1).
Canadian Charter of Rights and Freedoms, ss. 1, 2(b).
Election Act, R.S.B.C. 1996, c. 106, ss. 228 “contribution”, “election advertising”, “value of election advertising”, 229 [am. 2002, c. 60, s. 6], 231, 235(1) [rep. *idem*, s. 7], 235.1, 239, 240, 244, 245, 283(m.1).
Election Act, S.B.C. 1995, c. 51.
Election Advertising Regulation, B.C. Reg. 329/2008, s. 2.
Election Statutes Amendment Act, 2002, S.B.C. 2002, c. 60.

Authors Cited

British Columbia. Chief Electoral Officer. “Report of the Chief Electoral Officer on Recommendations for Legislative Change”. Victoria: Elections BC, April 2010 (online: <http://www.elections.bc.ca/docs/rpt/2010-CEO-Report-Recommendations.pdf>; archived version: http://www.scc-csc.ca/cso-dce/2017SCC-CSC6_eng.pdf).

British Columbia. Legislative Assembly. *Official Report of Debates of the Legislative Assembly (Hansard)*, vol. 21, No. 16, 4th Sess., 35th Parl., June 27, 1995, pp. 16240-41.

Collins Canadian Dictionary. Toronto: HarperCollins, 2010, “sponsor”.

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

APPEAL from a judgment of the British Columbia Court of Appeal (Newbury, Saunders and Lowry J.J.A.), 2015 BCCA 172, 371 B.C.A.C. 65, 636 W.A.C. 65, 76 B.C.L.R. (5th) 26, 334 C.R.R. (2d) 37, [2015] 12 W.W.R. 295, [2015] B.C.J. No. 774 (QL), 2015 CarswellBC 1035 (WL Can.), affirming a decision of Cohen J., 2014 BCSC 660, 308 C.R.R. (2d) 12, [2014] B.C.J. No. 688 (QL), 2014 CarswellBC 1034 (WL Can.). Appeal dismissed.

Alison M. Latimer and Sean Hern, for the appellant.

BCSC 248, 73 B.C.L.R. (3d) 264; *R. c. Oakes*, [1986] 1 R.C.S. 103; *R. c. Bryan*, 2007 CSC 12, [2007] 1 R.C.S. 527; *Thomson Newspapers Co. c. Canada (Procureur général)*, [1998] 1 R.C.S. 877.

Lois et règlements cités

Charte canadienne des droits et libertés, art. 1, 2b).
Election Act, R.S.B.C. 1996, c. 106, art. 228 « contribution », « election advertising », « value of election advertising », 229 [mod. 2002, c. 60, art. 6], 231, 235(1) [abr. *idem*, art. 7], 235.1, 239, 240, 244, 245, 283(m.1).
Election Act, S.B.C. 1995, c. 51.
Election Advertising Regulation, B.C. Reg. 329/2008, art. 2.
Election Statutes Amendment Act, 2002, S.B.C. 2002, c. 60.
Loi électorale du Canada, L.C. 2000, c. 9, art. 353(1).

Doctrine et autres documents cités

Collins Canadian Dictionary. Toronto, HarperCollins, 2010, « sponsor ».

Colombie-Britannique. Chief Electoral Officer. « Report of the Chief Electoral Officer on Recommendations for Legislative Change », Victoria, Elections BC, April 2010 (en ligne : <http://www.elections.bc.ca/docs/rpt/2010-CEO-Report-Recommendations.pdf>; version archivée : http://www.scc-csc.ca/cso-dce/2017SCC-CSC6_eng.pdf).

Colombie-Britannique. Legislative Assembly. *Official Report of Debates of the Legislative Assembly (Hansard)*, vol. 21, No. 16, 4th Sess., 35th Parl., June 27, 1995, p. 16240-16241.

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

POURVOI contre un arrêt de la Cour d’appel de la Colombie-Britannique (les juges Newbury, Saunders et Lowry), 2015 BCCA 172, 371 B.C.A.C. 65, 636 W.A.C. 65, 76 B.C.L.R. (5th) 26, 334 C.R.R. (2d) 37, [2015] 12 W.W.R. 295, [2015] B.C.J. No. 774 (QL), 2015 CarswellBC 1035 (WL Can.), qui a confirmé une décision du juge Cohen, 2014 BCSC 660, 308 C.R.R. (2d) 12, [2014] B.C.J. No. 688 (QL), 2014 CarswellBC 1034 (WL Can.). Pourvoi rejeté.

Alison M. Latimer et Sean Hern, pour l’appelante.

Karen A. Horsman, Q.C., and Sarah Bevan, for the respondent.

Michael H. Morris, for the intervener the Attorney General of Canada.

Daniel Guttman and Emily Bala, for the intervener the Attorney General of Ontario.

Dominique A. Jobin and Jean-Vincent Lacroix, for the intervener the Attorney General of Quebec.

Sheila Tucker and Joanne Lysyk, for the intervener the British Columbia Civil Liberties Association.

Gillian T. Hnatiw and Zohar R. Levy, for the intervener the Canadian Civil Liberties Association.

The judgment of the Court was delivered by

[1] THE CHIEF JUSTICE — British Columbia’s *Election Act*, R.S.B.C. 1996, c. 106, requires individuals or organizations who wish to “sponsor election advertising” to register with the province’s Chief Electoral Officer. This registration requirement applies to all sponsors of election advertising, regardless of how much they spend during the writ period.

[2] It is common ground that British Columbia’s registration requirement limits the right of expression guaranteed by s. 2(b) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. The question on appeal is whether it is a reasonable and demonstrably justified limit on persons who convey political messages through small-scale election activities like displaying homemade signs in their windows, putting bumper stickers on their cars, or wearing T-shirts with political messages on them.

Karen A. Horsman, c.r., et Sarah Bevan, pour l’intimé.

Michael H. Morris, pour l’intervenant le procureur général du Canada.

Daniel Guttman et Emily Bala, pour l’intervenant le procureur général de l’Ontario.

Dominique A. Jobin et Jean-Vincent Lacroix, pour l’intervenante la procureure générale du Québec.

Sheila Tucker et Joanne Lysyk, pour l’intervenante British Columbia Civil Liberties Association.

Gillian T. Hnatiw et Zohar R. Levy, pour l’intervenante l’Association canadienne des libertés civiles.

Version française du jugement de la Cour rendu par

[1] LA JUGE EN CHEF — L’*Election Act* de la Colombie-Britannique, R.S.B.C. 1996, c. 106 (« Loi »), oblige le particulier ou l’organisation qui souhaite [TRADUCTION] « commanditer de la publicité électorale » à s’inscrire auprès du directeur général des élections de la province. Cette obligation vaut pour tout commanditaire de publicité électorale, quel que soit le montant qu’il dépense pendant la période électorale.

[2] Il est acquis au débat que, en Colombie-Britannique, l’obligation de s’inscrire restreint la liberté d’expression garantie par l’al. 2b) de la *Charte canadienne des droits et libertés*. La question à trancher dans le pourvoi est celle de savoir s’il y a restriction dans des limites qui sont raisonnables et dont la justification peut se démontrer lorsqu’une personne transmet un message politique dans le cadre d’une activité électorale à petite échelle, tels l’apposition d’une affiche faite main à sa fenêtre ou d’un autocollant au pare-chocs de sa voiture ou le port d’un tee-shirt sur lequel est inscrit un message politique.

[3] In my view, the Act does not catch small-scale election advertising of this nature. I would therefore dismiss the appeal.

I. Legislation

[4] The challenge in this case is to the registration requirement that s. 239 of the British Columbia *Election Act* imposes on the sponsors of election advertising. This Court has upheld a registration requirement for third parties who spend at least \$500 on election advertising: *Harper v. Canada (Attorney General)*, 2004 SCC 33, [2004] 1 S.C.R. 827, at paras. 142-46, per Bastarache J., and at para. 48, per McLachlin C.J. and Major J.

[5] Section 239, by contrast, requires anyone who is a “sponsor” of “election advertising” to register:

Election advertising sponsors must be registered

239 (1) Subject to subsection (2), an individual or organization who is not registered under this Division must not sponsor election advertising.

(2) A candidate, registered political party or registered constituency association is not required to be registered as a sponsor if the individual or organization is required to file an election financing report by which the election advertising is disclosed as an election expense.

(3) An individual or organization who is registered or required to be registered as a sponsor must be independent of registered political parties, registered constituency organizations, candidates, agents of candidates and financial agents, and must not sponsor election advertising on behalf of or together with any of these.

[6] Section 240 describes the registration process:

Registration with chief electoral officer

[3] À mon sens, la Loi ne vise pas ce type de publicité électorale à petite échelle. Je suis donc d’avis de rejeter le pourvoi.

I. Dispositions législatives

[4] La contestation porte en l’espèce sur l’obligation du commanditaire de publicité électorale de s’inscrire suivant l’art. 239 de l’*Election Act* de la Colombie-Britannique. Notre Cour a confirmé la validité d’une telle obligation dans le cas du tiers qui dépense au moins 500 \$ en publicité électorale (*Harper c. Canada (Procureur général)*, 2004 CSC 33, [2004] 1 R.C.S. 827, par. 142-146 (le juge Bastarache) et par. 48 (la juge en chef McLachlin et le juge Major).

[5] Or, l’art. 239 oblige tout « commanditaire » de « publicité électorale » à s’inscrire :

[TRADUCTION]

Inscription obligatoire du commanditaire de publicité électorale

239 (1) Sous réserve du paragraphe (2), il est interdit au particulier ou à l’organisation qui n’est pas inscrit sous le régime de la présente section de commander de la publicité électorale.

(2) Un candidat, un parti politique inscrit ou une association de circonscription inscrite n’a pas à s’inscrire à titre de commanditaire lorsque le particulier ou l’organisation est tenu de déposer un rapport sur le financement électorale qui fait état de la publicité électorale à titre de dépense électorale.

(3) Le particulier ou l’organisation inscrit ou tenu de s’inscrire à titre de commanditaire est indépendant d’un parti politique inscrit, d’une organisation de circonscription inscrite, d’un candidat, de l’agent d’un candidat ou d’un agent financier et s’abstient de commander de la publicité électorale pour leur compte ou de concert avec l’un d’eux.

[6] L’article 240 fait état du processus d’inscription :

[TRADUCTION]

Inscription auprès du directeur général des élections

- 240** (1) An individual or organization who wishes to become a registered sponsor must file an application in accordance with this section with the chief electoral officer.
- (2) An application must include the following:
- (a) the full name of the applicant and, in the case of an applicant organization that has a different usual name, this usual name;
 - (b) the full address of the applicant;
 - (c) in the case of an applicant organization, the names of the principal officers of the organization or, if there are no principal officers, of the principal members of the organization;
 - (d) an address at which notices and communications under this Act and other communications will be accepted as served on or otherwise delivered to the individual or organization;
 - (e) a telephone number at which the applicant can be contacted;
 - (f) any other information required by regulation to be included.
- (3) An application must
- (a) be signed, as applicable, by the individual applicant or, in the case of an applicant organization, by 2 principal officers of the organization or, if there are no principal officers, by 2 principal members of the organization, and
 - (b) be accompanied by a signed statement of an individual who signed the application under paragraph (a) that the applicant
 - (i) is not prohibited from being registered by section 247, and
 - (ii) does not intend to sponsor election advertising for any purpose related to circumventing the provisions of this Act limiting the value of election expenses that may be incurred by a candidate or registered political party.
- (4) The chief electoral officer may require applications to be in a specified form.
- 240** (1) Le particulier ou l'organisation qui souhaite s'inscrire à titre de commanditaire dépose une demande auprès du directeur général des élections conformément au présent article.
- (2) La demande renferme les renseignements suivants :
- (a) le nom complet de l'auteur de la demande et, dans le cas d'une organisation possédant un nom usuel différent, ce nom;
 - (b) l'adresse complète de l'auteur de la demande;
 - (c) dans le cas d'une demande présentée par une organisation, le nom de ses dirigeants principaux ou, à défaut, de ses membres principaux;
 - (d) l'adresse à laquelle les avis et les communications prévus par la présente loi et les autres communications pourront être valablement signifiés ou remis d'une autre façon à l'auteur de la demande;
 - (e) un numéro de téléphone auquel l'auteur de la demande peut être joint;
 - (f) tout autre renseignement prescrit par règlement.
- (3) La demande :
- (a) est signée, selon le cas, par le particulier qui en est l'auteur ou, dans le cas d'une organisation, par deux (2) de ses dirigeants principaux ou, à défaut, par deux de ses membres principaux;
 - (b) est accompagnée d'une déclaration signée de la personne signataire de la demande au titre de l'alinéa (a) selon laquelle l'auteur de la demande:
 - (i) n'est pas inadmissible à l'inscription par application de l'article 247;
 - (ii) n'entend pas commanditer de la publicité électorale dans le but de contourner les dispositions de la présente loi qui plafonnent les dépenses électorales que peut engager un candidat ou un parti politique inscrit.
- (4) Le directeur général des élections peut exiger que la demande soit présentée sous une forme particulière.

(5) As soon as practicable after receiving an application, if satisfied that the requirements of this section are met by an applicant, the chief electoral officer must register the applicant as a registered sponsor in the register maintained by the chief electoral officer for this purpose.

(6) If there is any change in the information referred to in subsection (2) for a registered sponsor, the sponsor must file with the chief electoral officer written notice of the change within 30 days after it occurs.

(7) A notice or other communication that is required or authorized under this Act to be given to a sponsor is deemed to have been given if it is delivered to the applicable address filed under this section with the chief electoral officer.

[7] Section 228 defines “election advertising”:

Election advertising

228 For the purposes of this Act:

. . .

“**election advertising**” means the transmission to the public by any means, during the campaign period, of an advertising message that promotes or opposes, directly or indirectly, a registered political party or the election of a candidate, including an advertising message that takes a position on an issue with which a registered political party or candidate is associated, but does not include

(a) the publication without charge of news, an editorial, an interview, a column, a letter, a debate, a speech or a commentary in a bona fide periodical publication or a radio or television program,

(b) the distribution of a book, or the promotion of the sale of a book, for no less than its commercial value, if the book was planned to be made available to the public regardless of whether there was to be an election,

(c) the transmission of a document directly by a person or a group to their members, employees or shareholders, or

(5) Dès que les circonstances le permettent après la réception d’une demande et s’il est convaincu que celle-ci satisfait aux exigences du présent article, le directeur général des élections inscrit l’auteur de la demande à titre de commanditaire inscrit dans le registre qu’il tient à cette fin.

(6) Le commanditaire inscrit dépose auprès du directeur général des élections un avis écrit de toute modification d’un renseignement le concernant mentionné au paragraphe (2) au plus trente (30) jours après celle-ci.

(7) Les avis et les autres communications exigés ou autorisés sous le régime de la présente loi sont réputés être parvenus au commanditaire lorsqu’ils sont livrés à l’adresse communiquée au directeur général des élections conformément au présent article.

[7] L’article 228 définit la publicité électorale (« *election advertising* ») comme suit :

[TRADUCTION]

Publicité électorale

228 Les définitions qui suivent s’appliquent à la présente loi :

. . .

« **publicité électorale** » La diffusion par quelque moyen que ce soit au cours de la campagne électorale d’un message publicitaire favorable ou défavorable, même indirectement, à un parti politique inscrit ou à l’élection d’un candidat, y compris un message publicitaire qui prend position sur une question à laquelle est associé un parti politique inscrit ou un candidat, mais pas ce qui suit :

(a) la publication gratuite d’une nouvelle, d’un éditorial, d’une entrevue, d’une chronique, d’une lettre, d’un débat, d’un discours ou d’un commentaire dans un périodique authentique ou une émission de radio ou de télévision;

(b) la distribution d’un ouvrage ou la promotion de sa vente à un prix non inférieur à sa valeur commerciale, à condition que la mise en vente ait été planifiée sans égard à la tenue d’une élection;

(c) l’envoi d’un document par une personne ou par un groupe directement à ses membres, à ses employés ou à ses actionnaires;

(d) the transmission by an individual, on a non-commercial basis on the internet, or by telephone or text messaging, of his or her personal political views;

[8] Section 229(1) defines the concept of sponsorship:

Sponsorship of election advertising

229 (1) For the purposes of this Part, the sponsor of election advertising is whichever of the following is applicable:

(a) the individual or organization who pays for the election advertising to be conducted;

(b) if the services of conducting the advertising are provided without charge as a contribution, the individual or organization to whom the services are provided as a contribution;

(c) if the individual or organization that is the sponsor within the meaning of paragraph (a) or (b) is acting on behalf of another individual or organization, the other individual or organization.

[9] The Act also imposes an attribution requirement, which requires all election advertising to identify the name and telephone number or mailing address of its sponsor: s. 231(1). This attribution requirement applies regardless of whether the sponsor is subject to the registration requirement in s. 239, but does not apply to “classes of election advertising that may reasonably be considered clothing, a novelty item or an item intended for personal use” that are exempted by regulation: s. 283(m.1); see also s. 231(2). British Columbia’s Chief Electoral Officer has accordingly exempted from the attribution requirement “clothing”, “novelty items, including wearable novelty items such as buttons, badges, wrist bands and necklaces”, and “small items of nominal value that are intended for personal use”: *Election Advertising Regulation*, B.C. Reg. 329/2008, s. 2.

(d) la diffusion non commerciale par un particulier de ses opinions politiques personnelles par Internet, téléphone ou message texte;

[8] Le paragraphe 229(1) définit la notion de commandite :

[TRADUCTION]

Commanditaire de publicité électorale

229 (1) Pour l’application de la présente partie, le commanditaire d’une publicité électorale est, selon le cas :

(a) le particulier ou l’organisation qui supporte le coût de la réalisation d’une publicité électorale;

(b) le particulier ou l’organisation qui se voit offrir gratuitement les services de réalisation d’une publicité à titre de contribution;

(c) le particulier ou l’organisation au nom duquel agit le commanditaire au sens des alinéas (a) ou (b).

[9] La Loi prévoit que toute publicité électorale indique le nom, ainsi que le numéro de téléphone ou l’adresse postale du commanditaire (par. 231(1)). Cette obligation vaut indépendamment de l’assujettissement du commanditaire à l’obligation de s’inscrire que prévoit l’art. 239, mais elle ne vaut pas pour les [TRADUCTION] « formes de publicité électorale qui peuvent normalement être considérées comme des vêtements, des articles de fantaisie ou des articles destinés à l’usage personnel », lesquelles y sont soustraites par règlement (al. 283(m.1); voir également par. 231(2)). Le directeur général des élections de la Colombie-Britannique soustrait ainsi à l’obligation d’identification du commanditaire [TRADUCTION] « les vêtements », « les articles de fantaisie, y compris les articles qui se portent, comme les macarons, les insignes, les bracelets et les colliers », ainsi que les « petits articles de faible valeur qui sont destinés à l’usage personnel » (*Election Advertising Regulation*, B.C. Reg. 329/2008, art. 2).

II. Facts and Judicial History

[10] The appellant, the B.C. Freedom of Information and Privacy Association, is a non-profit society based in Vancouver. It engages in public advocacy in respect of freedom of information and privacy rights.

[11] In 2009 and 2013, the appellant sponsored election advertising within the meaning of the Act. It was therefore subject to the impugned registration requirement in s. 239.

[12] The appellant sought a declaration that the registration requirement, to the extent that it applies to sponsors of election advertising who spend less than \$500 in a given campaign period, infringes s. 2(b) of the *Charter*, is not saved by s. 1, and is therefore of no force and effect. The appellant conceded that anyone who spends more than \$500 on election advertising can be compelled to register: *Harper*. It argued, however, that persons whose expenditures fall below that threshold should not be compelled to register.

[13] The trial judge, Cohen J., dismissed the appellant's application: 2014 BCSC 660, 308 C.R.R. (2d) 12. He accepted the Attorney General of British Columbia's concession that s. 239 of the Act was an infringement of the right of free expression under s. 2(b) of the *Charter*, but concluded that the infringement was justified under s. 1. A majority of the Court of Appeal (per Newbury J.A., Lowry J.A. concurring) reached the same conclusion: 2015 BCCA 172, 371 B.C.A.C. 65.

[14] Saunders J.A. dissented. She would have held that, as applied to small-scale election advertisers — “[t]hose with bumper stickers on vehicles expressing views on environmental or economic matters, those who place signs in home windows or signs on their property expressing support for or disputing a proposal or initiative, and those with picket signs or other messages advancing a point of view on a public issue” (C.A. reasons, at para. 68) — the infringement of the s. 2(b) right did not meet the test

II. Faits et décisions des juridictions inférieures

[10] L'appelante, B.C. Freedom of Information and Privacy Association, est une société à but non lucratif dont le siège est situé à Vancouver. Elle se consacre à la défense des intérêts du public en matière d'accès à l'information et de protection de la vie privée.

[11] En 2009 et 2013, l'appelante a commandité de la publicité électorale au sens de la Loi. Elle était donc assujettie à l'obligation de s'inscrire auprès du directeur général des élections que prévoit l'art. 239.

[12] L'appelante a sollicité un jugement déclarant que, dans la mesure où elle s'applique au commanditaire de publicité électorale qui dépense moins de 500 \$ au cours d'une campagne électorale, l'obligation de s'inscrire porte atteinte au droit garanti à l'al. 2b) de la *Charte*, n'est pas justifiée au sens de l'article premier et est donc inopérante. L'appelante reconnaissait que toute personne qui dépense 500 \$ ou plus en publicité électorale peut être contrainte de s'inscrire (*Harper*). Cependant, elle faisait valoir que la personne dont les dépenses sont inférieures à ce montant ne doit pas y être tenue.

[13] En première instance, le juge Cohen rejette la demande (2014 BCSC 660, 308 C.R.R. (2d) 12). Il prend acte de la concession du procureur général de la Colombie-Britannique selon laquelle l'art. 239 de la Loi porte atteinte au droit à la liberté d'expression garanti à l'al. 2b) de la *Charte*, mais conclut que l'atteinte est justifiée au sens de l'article premier. Les juges majoritaires de la Cour d'appel (sous la plume de la juge Newbury, avec l'appui du juge Lowry) arrivent à la même conclusion (2015 BCCA 172, 371 B.C.A.C. 65).

[14] Dissidente, la juge Saunders est d'avis que, dans le cas d'une publicité électorale à petite échelle — [TRADUCTION] « l'apposition sur le pare-chocs de son véhicule d'un autocollant exprimant une opinion sur un enjeu environnemental ou économique, l'apposition d'une affiche à sa fenêtre ou l'installation d'un écriteau sur son terrain pour exprimer son appui ou son opposition à une proposition ou à un projet ou le brandissement d'une pancarte ou d'un autre objet pour véhiculer un message sur un sujet

of “compelling justification” required to justify a limitation on political speech: para. 67. She held that the impugned provision would have a chilling effect on “small and independent voices” (para. 59), particularly those who would struggle to comply with the administrative burden of the registration requirement and those who, “for reasons of personal security, will not register their addresses in a public record”: para. 69. For these individuals, in her view, the registration requirement would function as a “complete barrier” to political expression: *ibid.* Saunders J.A. distinguished *Harper* on this basis; in the absence of an exception for “inexpensive signage” (para. 71) — like the \$500 expenditure threshold for registration in the *Canada Elections Act*, S.C. 2000, c. 9, s. 353(1) — “the advantage to the public interest inherent in the registration requirement for signage of the nature I have discussed is not so great as to overcome the consequent serious infringement of freedom of expression”: *ibid.*

III. Analysis

[15] The registration requirement in s. 239 of the British Columbia *Election Act* provides that “an individual or organization who is not registered . . . must not sponsor election advertising”. By requiring “sponsors” to register before engaging in “election advertising”, it limits their s. 2(b) right of free expression.

[16] Political expression “lies at the core of the [Charter’s] guarantee of free expression”: *Harper*, para. 1, per McLachlin C.J. and Major J.; see also *Libman v. Quebec (Attorney General)*, [1997] 3 S.C.R. 569, at para. 29; *R. v. Zundel*, [1992] 2 S.C.R. 731, at pp. 752-53, per McLachlin J.; *R. v. Keegstra*, [1990] 3 S.C.R. 697, at pp. 763-64, per Dickson C.J.; *Edmonton Journal v. Alberta (Attorney General)*, [1989] 2 S.C.R. 1326, at pp. 1355-56, per Wilson J. Limitations on such speech, to be justified under s. 1 of the *Charter*, “must be supported by a clear and convincing demonstration that they are necessary, do not go too far, and enhance more than

d’intérêt public » (motifs de la C.A., par. 68) — l’atteinte au droit garanti à l’al. 2b) ne satisfait pas au critère de la « justification convaincante » de la restriction de la liberté d’expression politique (par. 67). Elle estime que la disposition attaquée aura un effet paralysant sur les « petites voix indépendantes » (par. 59), en particulier celles qui auront de la difficulté à se conformer à l’obligation de s’inscrire selon les modalités établies par l’Administration et celles qui, « pour des raisons de sécurité personnelle, refuseront d’inscrire leur adresse dans un registre public » (par. 69). Selon la juge Saunders, l’obligation de s’inscrire fera dans les faits « totalement obstacle » à la liberté d’expression politique de ces personnes (*ibid.*). C’est pourquoi elle établit une distinction d’avec l’arrêt *Harper*; sans une exception pour « l’affichage peu coûteux » (par. 71) — comme le plafonnement des dépenses à 500 \$ dans la *Loi électorale du Canada*, L.C. 2000, c. 9, par. 353(1) — « l’avantage que présente pour le public l’obligation de s’inscrire dans le cas des formes d’affichage dont j’ai fait mention n’est pas important au point de supplanter l’atteinte grave à la liberté d’expression qui en découle » (*ibid.*).

III. Analyse

[15] L’article 239 de l’*Election Act* de la Colombie-Britannique [TRADUCTION] « interdit au particulier ou à l’organisation qui n’est pas inscrit [. . .] de commanditer de la publicité électorale ». En exigeant du « commanditaire » qu’il s’inscrive avant de faire de la « publicité électorale », la disposition restreint son droit à la liberté d’expression garanti à l’al. 2b).

[16] La liberté d’expression politique « représente un aspect fondamental de la liberté d’expression garantie par la [Charte] » (*Harper*, par. 1 (la juge en chef McLachlin et le juge Major); voir également *Libman c. Québec (Procureur général)*, [1997] 3 R.C.S. 569, par. 29; *R. c. Zundel*, [1992] 2 R.C.S. 731, p. 752-753 (la juge McLachlin); *R. c. Keegstra*, [1990] 3 R.C.S. 697, p. 763-764 (le juge en chef Dickson); *Edmonton Journal c. Alberta (Procureur général)*, [1989] 2 R.C.S. 1326, p. 1355-1356 (la juge Wilson)). Pour que les mesures de restriction de cette liberté d’expression soient justifiées au sens de l’article premier de la *Charte*, « il doit être démontré

harm the democratic process”: *Harper*, at para. 21, per McLachlin C.J. and Major J.; see also *Libman*, at para. 28, quoting *Edmonton Journal*, at p. 1336, per Cory J.

[17] The first step is to determine the scope and nature of the limitation on free expression that the law imposes. Having determined the scope and nature of the limitation, the second step is to determine whether it has been shown to be reasonable and demonstrably justified, under s. 1 of the *Charter*.

[18] In this case, the parties part company at the first step. They disagree on the scope of the expressive activity caught by s. 239, which provides that “an individual or organization who is not registered . . . must not sponsor election advertising”. We must therefore establish what it means to be a “sponsor” of “election advertising”.

A. *What Is the Scope and Nature of the Infringement of Section 2(b)?*

[19] The courts below did not turn their attention to the first step of the constitutional analysis — that is, determining the scope and nature of the limitation on free expression that the registration requirement in s. 239 imposes. Both the trial judge and the Court of Appeal accepted as correct the Chief Electoral Officer’s interpretation of the provision, as set out in a 2010 report to the legislature:

Election advertising rules do not distinguish between those sponsors conducting full media campaigns and individuals who post handwritten signs in their apartment windows. The *Election Act* does not establish a threshold for registration, resulting in all advertising sponsors being required to register and display disclosure information — including individuals with a simple hand-made sign in their window.

(“Report of the Chief Electoral Officer on Recommendations for Legislative Change” (April 2010)

de manière claire et convaincante [qu’elles] sont nécessaires, qu’elles ne vont pas trop loin et qu’elles ont pour effet non pas d’affaiblir le processus démocratique mais bien plutôt de le renforcer » (*Harper*, par. 21 (la juge en chef McLachlin et le juge Major); voir également *Libman*, par. 28, citant *Edmonton Journal*, p. 1336 (le juge Cory)).

[17] La première étape consiste à déterminer la portée et la nature de la restriction que la loi apporte à la liberté d’expression. La seconde est de se demander si la preuve permet de conclure que la restriction est raisonnable et justifiée conformément à l’article premier de la *Charte*.

[18] Dans la présente affaire, les parties divergent d’opinion dès la première étape. Elles ne s’entendent pas sur la portée de l’activité expressive visée à l’art. 239, lequel [TRADUCTION] « interdit au particulier ou à l’organisation qui n’est pas inscrit [. . .] de commanditer de la publicité électorale ». Il nous faut donc déterminer ce que signifie être « commanditaire » de « publicité électorale ».

A. *Quelles sont la portée et la nature de l’atteinte à l’al. 2b)?*

[19] Les juridictions inférieures ont sauté la première étape de l’analyse constitutionnelle, à savoir déterminer la portée et la nature de la restriction de la liberté d’expression qui découle de l’obligation de s’inscrire énoncée à l’art. 239. Tant le juge de première instance que la Cour d’appel tiennent pour valable l’interprétation de la disposition du directeur général des élections dans le rapport qu’il a déposé à l’Assemblée législative en 2010 :

[TRADUCTION] Les règles relatives à la publicité électorale ne font pas la distinction entre le commanditaire qui réalise une campagne médiatique de grande envergure et la personne qui appose une affiche faite main à sa fenêtre. L’*Election Act* ne fixe aucun seuil, de sorte que tout commanditaire de publicité est tenu de s’inscrire et de communiquer les informations requises par la Loi, y compris la personne qui appose une simple affiche faite main à sa fenêtre.

(« Report of the Chief Electoral Officer on Recommendations for Legislative Change » (avril 2010)

(online), at p. 16; see trial reasons, at para. 88; C.A. reasons, at para. 22.)

This report, which the appellant introduced as evidence at first instance, supports the view that s. 239’s registration requirement applies to essentially all “election advertising”, as that term is defined in s. 228. An individual who posts a handmade sign in her window is, on this interpretation, a “sponsor” of that advertising within the meaning of s. 239.

[20] Saunders J.A.’s concern with the impugned provision’s effect on “small and independent voices” is predicated on this assumption. So, too, is this appeal. The appellant submits that “the infringement in this case . . . is the law’s impact *on small spenders*” (emphasis in original). If s. 239 does not limit expression as broadly as the appellant contends — if individuals who display handmade signs in their windows, place bumper stickers on their cars, or wear T-shirts with political messages on them are not subject to the Act’s registration requirement — then the appeal fails.

[21] I conclude that, properly interpreted, s. 239 does not catch the categories of expression upon which the appellant relies. This follows from the application of our long-accepted approach to statutory interpretation, namely that “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 Limited Partnership v. Rex*, 2002 SCC 42, [2002] 2 S.C.R. 559, at para. 26, quoting both E. A. Driedger, *Construction of Statutes* (2nd ed. 1983), at p. 87, and *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 S.C.R. 27, at para. 21. In this case, each of these considerations indicates that s. 239 is directed only at those who undertake organized advertising campaigns — that is, “sponsors” who either pay for advertising services or who receive those services without charge

(en ligne), p. 16; voir les motifs de première instance, par. 88, et les motifs de la C.A., par. 22.)

Déposé en preuve par l’appelante en première instance, ce rapport appuie la thèse selon laquelle l’obligation de s’inscrire prévue à l’art. 239 vaut essentiellement pour toute « publicité électorale » au sens de l’art. 228; ainsi, suivant cette interprétation, la personne qui appose à sa fenêtre une affiche faite main est un « commanditaire » au sens de l’art. 239.

[20] L’appréhension de la juge Saunders quant aux conséquences de la disposition en cause sur les [TRADUCTION] « petites voix indépendantes » prend appui sur ce postulat, tout comme la thèse que défend l’appelante en l’espèce. Cette dernière soutient en effet que [TRADUCTION] « l’atteinte réside en l’occurrence [. . .] dans les répercussions de la loi sur *ceux qui dépensent peu* » (en italique dans l’original). Le pourvoi doit donc être rejeté si l’art. 239 ne restreint pas la liberté d’expression d’une façon aussi importante que le soutient l’appelante, soit en d’autres termes si le particulier qui appose une affiche faite main à sa fenêtre ou un autocollant au pare-chocs de sa voiture ou qui porte un tee-shirt aux couleurs de ses opinions politiques n’est pas assujéti à l’obligation de s’inscrire prévue par la Loi.

[21] Interprété correctement, l’art. 239 n’englobe pas selon moi les types d’expression invoqués par l’appelante. Je m’en remets à la méthode que privilégie notre Cour depuis longtemps en matière d’interprétation législative, à savoir « [qu’il] faut lire les termes d’une loi dans leur contexte global en suivant le sens ordinaire et grammatical qui s’harmonise avec l’économie de la loi, l’objet de la loi et l’intention du législateur » (*Bell ExpressVu Limited Partnership c. Rex*, 2002 CSC 42, [2002] 2 R.C.S. 559, par. 26, citant E. A. Driedger, *Construction of Statutes* (2^e éd. 1983), p. 87, et *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 R.C.S. 27, par. 21). Dans la présente affaire, chacun de ces éléments donne à penser que seule tombe sous le coup de l’art. 239 la personne qui entreprend une campagne de publicité organisée, c’est-à-dire le « commanditaire » qui supporte le coût de services de publicité ou

as a contribution. In no case does the registration requirement apply to those engaged in individual self-expression.

(1) The Words and Scheme of the Act

[22] Section 239(1) of the Act provides that “an individual or organization who is not registered under this Division must not sponsor election advertising”. The registration requirement is thus directed at a specific activity — the sponsorship of election advertising.

[23] “Election advertising” is broadly defined in s. 228 as “the transmission to the public by any means, during the campaign period, of an advertising message that promotes or opposes, directly or indirectly, a registered political party or the election of a candidate”. This is broad enough to cover the individual expression of a political message by, for example, placing a handmade sign in a window or a bumper sticker on a car, or by wearing a T-shirt with a political message on it. Such activities may “promot[e] or oppos[e], directly or indirectly, a registered political party or the election of a candidate”, particularly since s. 228 includes in this category the transmission of “advertising message[s] that tak[e] a position on an issue with which a registered political party or candidate is associated”. Nor do handmade signs, bumper stickers, or T-shirts fall within any of the exclusions from the definition of “election advertising” set out in s. 228.

[24] However, s. 239 of the Act limits the registration requirement by requiring registration only by individuals or organizations who “sponsor election advertising”. The ordinary meaning of “sponsor” does not suggest a person engaged in individual self-expression, but rather a person or group that is undertaking or “sponsoring” an organized campaign. A “sponsor” is “a person or group that promotes another person or group in an activity or the activity itself, either for profit or for charity”: *Collins*

qui obtient gratuitement de tels services à titre de contribution. L’obligation de s’inscrire ne vise jamais la personne qui ne fait que s’exprimer à titre personnel.

(1) Le libellé et l’économie de la Loi

[22] Le paragraphe 239(1) de la Loi [TRADUCTION] « interdit au particulier ou à l’organisation qui n’est pas inscrit sous le régime de la présente section de commanditer de la publicité électorale ». L’obligation de s’inscrire vaut donc pour une activité précise, à savoir commanditer de la publicité électorale.

[23] L’article 228 définit la [TRADUCTION] « publicité électorale » de manière large : « [L]a diffusion par quelque moyen que ce soit au cours de la campagne électorale d’un message publicitaire favorable ou défavorable, même indirectement, à un parti politique inscrit ou à l’élection d’un candidat ». L’énoncé est suffisamment général pour englober l’expression individuelle d’un message politique comme l’apposition d’une affiche faite main à une fenêtre ou d’un autocollant au pare-chocs d’une voiture ou le port d’un tee-shirt sur lequel est inscrit un message politique. Ces actes peuvent être « favorable[s] ou défavorable[s], même indirectement, à un parti politique inscrit ou à l’élection d’un candidat », d’autant plus que l’art. 228 englobe dans les actes visés la diffusion d’un « message publicitaire qui prend position sur une question à laquelle est associé un parti politique inscrit ou un candidat ». L’affiche faite main, l’autocollant et le tee-shirt ne correspondent pas non plus à l’une ou l’autre des exceptions prévues par la définition de « publicité électorale » à l’art. 228.

[24] Cependant, l’art. 239 de la Loi circonscrit l’obligation de s’inscrire de manière qu’elle s’applique seulement au particulier ou à l’organisation qui [TRADUCTION] « commandit[e] de la publicité électorale ». Suivant son sens ordinaire, le mot « commanditaire » ne s’entend pas d’une personne qui s’exprime à titre personnel, mais plutôt d’une personne ou d’un groupe qui entreprend une campagne organisée ou qui en « commandite » une. Un « commanditaire » est [TRADUCTION] « une personne ou un groupe qui

Canadian Dictionary (2010), at p. 911 (emphasis added). One cannot be a “sponsor” in perfect isolation.

[25] The Act’s use of the word “sponsor” reflects its ordinary meaning. Section 229(1) defines “the sponsor of election advertising” as “the individual or organization who pays for the election advertising to be conducted” (s. 229(1)(a)) or, “if the services of conducting the advertising are provided without charge as a contribution, the individual or organization to whom the services are provided as a contribution”: s. 229(1)(b). A person who displays a handmade sign in her window or a bumper sticker on her car does not “pa[y] for . . . election advertising to be conducted” in any ordinary sense of those words. No money changes hands. Nor can she be described as an individual to whom advertising “services” have been provided “without charge as a contribution”.

[26] Under the Act’s definition, an individual or organization cannot “sponsor” election advertising without either “pay[ing] for the election advertising to be conducted” (s. 229(1)(a)) or being “provided without charge” the “services of conducting the advertising”: s. 229(1)(b). The alternative definitions in s. 229(1)(a) and (b) describe the same activity — in each case, someone is the “sponsor” and someone else “conduct[s]” the advertising. The only difference is that, in the first case, the sponsor pays for the election advertising, while in the second case the sponsor receives the services without charge. Whether the individual or group pays for that service (s. 229(1)(a)) or receives it without charge (s. 229(1)(b)), there must be a service provided for the individual or group to fall within the Act’s definition of “sponsor”. Sponsorship necessarily involves at least two people — the person providing the service (whether for money or without charge) and the sponsor. A person who posts a handmade sign in her window, or puts a bumper sticker on her car, or wears a T-shirt with a political message on

fait la promotion d’une autre personne ou d’un autre groupe dans le cadre d’une activité ou qui promeut l’activité comme telle, que ce soit dans un but de lucre ou de bienfaisance » (« *sponsor* ») (*Collins Canadian Dictionary* (2010), p. 911 (je souligne)). Il ne peut y avoir de « commanditaire » sans une autre personne ou un autre groupe.

[25] La Loi emploie le mot « commanditaire » (« *sponsor* ») dans son sens ordinaire. Suivant le par. 229(1), « commanditaire de publicité électorale » s’entend du [TRADUCTION] « particulier ou [de] l’organisation qui supporte le coût de la réalisation d’une publicité électorale » (al. 229(1)(a)) ou du « particulier ou [de] l’organisation qui se voit offrir gratuitement les services [. . .] à titre de contribution » (al. 229(1)(b)). La personne qui appose une affiche faite main à sa fenêtre ou un autocollant au pare-chocs de sa voiture n’est pas une personne qui « supporte le coût de la réalisation d’une publicité électorale » au sens ordinaire de ces mots. Aucune somme d’argent n’est versée d’une personne à une autre. Il ne s’agit pas non plus d’un particulier qui se voit offrir « gratuitement [d]es services [de publicité] à titre de contribution ».

[26] Selon la définition de la Loi, un particulier ou une organisation ne peut « commanditer » de la publicité électorale sans [TRADUCTION] « supporte[r] le coût de la réalisation d’une publicité électorale » (al. 229(1)(a)) ou sans se voir « offrir gratuitement les services de réalisation d’une publicité à titre de contribution » (al. 229(1)(b)). Ces définitions correspondent à une même activité : dans chaque cas, une personne est le « commanditaire » de la publicité, tandis qu’une autre la « réalise ». La seule différence réside dans le fait que, dans le premier cas, le commanditaire supporte le coût de la publicité électorale alors que, dans le second, il obtient les services gratuitement. Que le particulier ou le groupe supporte le coût du service (al. 229(1)(a)) ou qu’il l’obtienne gratuitement à titre de contribution (al. 229(1)(b)), un service doit être fourni pour que le particulier ou le groupe constitue un « commanditaire » au sens de la Loi. La commandite suppose forcément la participation d’au moins deux personnes, celle qui fournit le service (à titre onéreux ou gratuit) et le commanditaire. La personne

it, is neither paying for nor receiving the service of conducting advertising. She is not receiving a service from someone else, and thus is not a “sponsor” under the Act.

[27] I note that s. 228 of the *Election Act* defines “contribution” as “a contribution of money provided to a sponsor of election advertising, whether given before or after the individual or organization acts as a sponsor”. This is in tension with s. 229(1)(b), which states that an individual or organization who receives the “services of conducting . . . advertising” from another individual or organization “without charge as a contribution” is the “sponsor” of that election advertising.¹ It is clear, in any case, that more than one individual must be involved, whether the advertising services are paid for or received without charge.

[28] The statutory scheme provides further support for the view that the Act’s registration requirement does not catch individual expression on election issues.

[29] Section 228 defines “value of election advertising” as:

(a) the price paid for preparing and conducting the election advertising, or

(b) the market value of preparing and conducting the election advertising, if no price is paid or if the price paid is lower than the market value.

[30] Like its definition of “sponsor of election advertising”, the Act’s definition of “value of election advertising” indicates that election advertising must

¹ The tension between the two provisions is something the legislature may wish to address.

qui appose une affiche faite main à sa fenêtre ou un autocollant au pare-chocs de sa voiture ou qui porte un tee-shirt sur lequel est inscrit un message politique ne supporte pas le coût de la réalisation d’une publicité électorale, ni n’obtient les services de réalisation de la publicité. Elle n’obtient pas un service d’une autre personne et n’est donc pas un « commanditaire » au sens de la Loi.

[27] Je remarque que, suivant l’art. 228 de l’*Election Act*, la « contribution » s’entend d’une [TRADUCTION] « somme d’argent versée au commanditaire d’une publicité électorale avant ou après que le particulier ou l’organisation n’exerce la fonction de commanditaire ». Cette définition entre en conflit avec l’al. 229(1)(b) selon lequel le particulier ou l’organisation qui se voit offrir « gratuitement les services de réalisation d’une publicité » par un autre particulier ou une autre organisation « à titre de contribution » est le « commanditaire » de cette publicité électorale¹. Quoi qu’il en soit, il est certain que plus d’un particulier doit entrer en scène, que le coût des services de publicité soit supporté ou que les services soient obtenus gratuitement.

[28] L’économie de la Loi étaye par ailleurs la thèse selon laquelle l’expression personnelle sur un enjeu électoral n’entraîne pas l’obligation de s’inscrire.

[29] L’article 228 définit comme suit la [TRADUCTION] « valeur de la publicité électorale » :

[TRADUCTION]

(a) Soit le prix payé pour la conception et la réalisation de la publicité électorale;

(b) soit la valeur marchande de la conception et de la réalisation de la publicité électorale lorsque aucun prix n’est payé ou que le prix payé est inférieur à la valeur marchande.

[30] Il appert de la définition de la « valeur de la publicité électorale », comme de celle du « commanditaire [de] publicité électorale », toutes deux

¹ Le législateur devrait peut-être se pencher sur ce conflit entre les deux dispositions.

either be conducted at a sponsor's expense or else be provided to the sponsor without charge. Further, "preparing and conducting the election advertising" must have a "price paid" that can be assessed in relation to — and, in some circumstances, can be "lower than" — its "market value". The "value of election advertising", thus defined, determines whether the sponsor must file a disclosure report in accordance with ss. 244 and 245. It is also measured against the advertising limits in s. 235.1. The Act contemplates that, to be subject to these requirements, a sponsor will have either paid a price for or received without charge the services of preparing and conducting election advertising, and that these services will have a market value against which the price paid for them may be measured. The definition of "sponsor" in s. 229(1) can and should be read harmoniously with this description. Sponsorship cannot be a solitary endeavour.

[31] I therefore conclude that the words of ss. 228, 229 and 239 do not support the interpretation given to them by the appellant, British Columbia's Chief Electoral Officer, or the courts below. The words of the Act, read in their grammatical and ordinary sense and harmoniously with the statutory scheme, limit the registration requirement to "sponsors" — i.e., individuals and organizations who receive advertising services from others in undertaking election advertising campaigns. The Act uses the concept of sponsorship to exempt an entire class of political expression — namely, election advertising that is not sponsored — from the registration requirement. Individuals who neither pay others to advertise nor receive advertising services without charge are not "sponsors". They may transmit their own points of view, whether by posting a handmade sign in a window, or putting a bumper sticker on a car, or wearing a T-shirt with a message on it, without registering.

prévues par la Loi, que la publicité électorale doit soit être réalisée aux frais du commanditaire, soit être offerte gratuitement à ce dernier. En outre, « la conception et la réalisation de la publicité électorale » doivent avoir un « prix payé », parfois inférieur à la « valeur marchande », susceptible d'être évalué par rapport à cette valeur marchande. Ainsi définie, la « valeur de la publicité électorale » constitue le critère d'assujettissement à l'obligation de déposer le rapport que prévoient les art. 244 et 245. Cette valeur devra par ailleurs respecter le plafond des dépenses publicitaires prévu à l'art. 235.1. Pour que ces dispositions entrent en jeu, le commanditaire aura soit payé le prix des services de conception et de réalisation de la publicité électorale, soit obtenu gratuitement ces services, et ces services auront une valeur marchande à laquelle le prix payé pourra être comparé. La définition de « commanditaire » figurant au par. 229(1) peut et devrait être interprétée d'une manière qui se concilie avec cet énoncé. La commandite ne peut être une entreprise solitaire.

[31] Je conclus donc que le libellé des art. 228, 229 et 239 n'appuie pas l'interprétation que préconisent l'appelante, le directeur général des élections de la Colombie-Britannique ou les juridictions inférieures. Suivant son sens ordinaire et grammatical et selon une interprétation qui s'harmonise avec le régime législatif, le libellé de la Loi n'impose l'obligation de s'inscrire qu'au « commanditaire », c'est-à-dire le particulier ou l'organisation qui obtient des services de publicité d'un tiers dans le cadre d'une campagne de publicité électorale. La Loi recourt à la notion de commandite pour soustraire à l'obligation de s'inscrire une catégorie entière d'expressions politiques, en l'occurrence la publicité électorale non commanditée. Le particulier qui ne paie pas un tiers pour qu'il fasse de la publicité et qui n'obtient pas non plus gratuitement des services de publicité n'est pas un « commanditaire ». Il peut, sans s'inscrire, faire connaître son opinion personnelle en apposant une affiche faite main à sa fenêtre ou un autocollant au pare-chocs de sa voiture ou en portant un tee-shirt qui véhicule un message.

(2) The Object of the Act and the Intention of the Legislature

[32] Interpreting s. 239 as imposing a registration requirement only on individuals and organizations who receive services from others in undertaking election advertising campaigns — and who thus “sponsor” election advertising within the meaning of the Act — is consistent with the purpose of the Act and the intention of the British Columbia legislature. Here, history provides helpful context.

[33] The *Election Act*, S.B.C. 1995, c. 51, passed the legislature in 1995. At second reading, the province’s Attorney General described the legislation’s “cornerstones” as “fairness, openness, and accessibility of the electoral process” and declared that “[t]he process is not open if ordinary citizens cannot clearly see what forces influence those who sit in this House representing them”: British Columbia, Legislative Assembly, *Official Report of Debates of the Legislative Assembly (Hansard)*, vol. 21, No. 16, 4th Sess., 35th Parl., June 27, 1995, at p. 16240 (emphasis added). With respect to the Act’s third party expenditure limits, he said:

It is obvious that a limit on candidates wouldn’t work very well and wouldn’t be fair if third parties were not limited in their advertising spending as well. Third parties could step in and conduct parallel advertising campaigns that would foster the kind of unfair dominance of the electoral process that we’re trying to correct. Limits on candidate spending in that scenario would be meaningless. [Emphasis added; p. 16241.]

[34] These statements support the conclusion that the purpose of the registration requirement is to allow the public to know who is behind, or “sponsoring”, election advertising. It was intended to require individuals and organizations who “conduct parallel advertising campaigns” — and who can be described as “forces” that “influence” provincial elections — to register, so the public knows who they are. The legislative purpose, at the time of the Act’s enactment, was to allow “ordinary citizens” to “clearly

(2) L’objet de la Loi et l’intention du législateur

[32] Considérer que l’art. 239 n’oblige à s’inscrire que le particulier ou l’organisation qui obtient un service d’un tiers lors d’une campagne de publicité électorale — et qui « commandite » de ce fait de la publicité électorale au sens de la Loi — est conforme à l’objet de celle-ci et à l’intention du législateur de la Colombie-Britannique. Dans la présente affaire, l’historique offre un contexte éclairant.

[33] L’*Election Act*, S.B.C. 1995, c. 51, a été adoptée en 1995. En deuxième lecture, le procureur général de la province a dit que [TRADUCTION] « l’équité, la transparence et l’accessibilité du processus électoral » constituaient l’« assise » du texte législatif et que « [l]e processus ne saurait être transparent si le citoyen ordinaire ne peut bien discerner les forces qui influencent ceux qui siègent à l’assemblée et qui les représentent » (assemblée législative de la Colombie-Britannique, *Official Report of Debates of the Legislative Assembly (Hansard)*, vol. 21, n° 16, 4^e sess., 35^e lég. (27 juin 1995), p. 16240 (je souligne)). Au sujet du plafonnement légal des dépenses du tiers, il a ajouté :

[TRADUCTION] Il est évident que le plafonnement des dépenses publicitaires des candidats ne serait ni très efficace ni équitable s’il ne se doublait pas d’un plafonnement des dépenses des tiers. Les tiers pourraient en effet entrer en scène et réaliser des campagnes de publicité parallèles qui favoriseraient, à l’égard du processus électoral, le type de domination indue auquel nous tentons de remédier. Dans ce cas de figure, le plafonnement des dépenses des candidats serait vain. [Je souligne; p. 16241.]

[34] Ces propos étayaient la conclusion voulant que l’obligation de s’inscrire vise à permettre au public de savoir qui est derrière la publicité électorale, qui la « commandite ». Le législateur entendait ainsi contraindre à s’inscrire les particuliers et les organisations qui [TRADUCTION] « réalis[ent] des campagnes de publicité parallèles » — et qui peuvent être qualifiés de « forces qui influencent » une élection provinciale — afin que le public sache qui ils sont. Lorsque la Loi a été édictée, le législateur

see” who is behind the messages they receive during a campaign period, thus promoting informed voting.

[35] The registration requirement was not aimed at curbing the expression of an individual who, in an act of self-expression, places a sign in his window or a bumper sticker on his car, or wears a T-shirt with a political message. The question of who is “behind” or immediately responsible for the content of the message does not — indeed, cannot — arise in such cases. Registration would serve no purpose.

[36] The Act’s legislative history confirms that registration was not intended to be a prerequisite for individual self-expression. From its enactment in 1995 until its amendment in 2002 (*Election Statutes Amendment Act, 2002*, S.B.C. 2002, c. 60), s. 229(1) of the Act referred not only to sponsors of “election advertising”, as it does now, but also to sponsors of “election opinion survey[s]”. It defined the “sponsor of election advertising or an election opinion survey” as either “the individual or organization who pays for the election advertising or election opinion survey to be conducted” or who is “provided” the “services of conducting the advertising or survey . . . without charge as a contribution”. A “sponsor of election advertising” was simply an individual or organization who paid to “conduct” that advertising in the same manner that an individual or organization would pay to “conduct” an opinion survey. Just as, in any ordinary sense, paying for an opinion survey “to be conducted” or receiving “the services of conducting the . . . survey . . . without charge” entails more than asking questions of passersby, so too does paying for election advertising “to be conducted” entail more than handing out campaign literature to those same passersby. Both forms of sponsorship were originally defined together because both were directed at organized campaign activities involving the provision and receipt of services, whether polling services or advertising services. The Act, as enacted, did not seek to catch the person who merely asks survey questions, nor did it intend to include the person who merely hands out flyers — or otherwise engages in

voulait permettre au « citoyen ordinaire [de] bien discerner » qui est derrière les messages qu’il reçoit pendant une campagne électorale, de façon à promouvoir un vote éclairé.

[35] L’obligation de s’inscrire ne vise pas à entraver la liberté d’expression de la personne qui, désireuse d’exprimer son opinion, appose une affiche à sa fenêtre ou un autocollant au pare-chocs de sa voiture ou porte un tee-shirt sur lequel est inscrit un message politique. En pareil cas, la question de savoir qui est « derrière » le message ou qui en est immédiatement responsable ne se pose pas et ne peut en fait se poser. L’inscription n’aurait aucune raison d’être.

[36] L’historique législatif de la Loi confirme que le législateur n’entendait pas faire de l’inscription une condition préalable à l’expression personnelle. Entre son adoption en 1995 et sa modification en 2002 (*Election Statutes Amendment Act, 2002*, S.B.C. 2002, c. 60), le par. 229(1) de la Loi visait non seulement le commanditaire d’une [TRADUCTION] « publicité électorale », comme c’est actuellement le cas, mais aussi le commanditaire d’un « sondage électorale ». Suivant le libellé d’alors, le « commanditaire d’une publicité électorale ou d’un sondage électorale » était « le particulier ou l’organisation qui supporte le coût de la réalisation d’une publicité électorale ou d’un sondage électorale » ou qui « se voit offrir gratuitement les services de réalisation de la publicité ou du sondage à titre de contribution ». Le « commanditaire d’une publicité électorale » était simplement un particulier ou une organisation qui payait pour la « réalisation » de la publicité, à l’instar du particulier ou de l’organisation qui payait pour la « réalisation » d’un sondage d’opinion. Tout comme, suivant le sens ordinaire des mots, celui qui paie pour la « réalisation » d’un sondage d’opinion ou qui obtient « gratuitement les services de réalisation [du] sondage » s’attend habituellement à plus que de simples entretiens avec les passants, celui qui paie pour la réalisation d’une publicité électorale s’attend à plus que la distribution de matériel publicitaire aux passants. Les deux formes de commandite étaient initialement définies de pair, car l’une et l’autre visaient les activités d’une campagne organisée comportant la prestation

individual self-expression. Subsequent deletion of the references to opinion surveys did not change this intention.

[37] This conclusion is buttressed by other since-excised provisions of the Act pertaining to opinion surveys. Section 235(1) formerly required that “an individual or organization who first publishes in British Columbia the results of an election opinion survey” during a campaign period must also publish, among other things, “the name of the sponsor of the survey” and “the name of the individual or organization who conducted the survey”, as well as various information about the survey’s methodology. These publication requirements were struck down as an unjustified infringement of s. 2(b) of the *Charter* in *Pacific Press v. British Columbia (Attorney General)*, 2000 BCSC 248, 73 B.C.L.R. (3d) 264, which led to their repeal by the *Election Statutes Amendment Act, 2002*. Still, the Act, as originally enacted, required the disclosure both of the survey’s sponsor and of the individual or group who conducted it. This indicates that to “sponsor” an election opinion survey would entail having another individual or organization “conduc[t]” it, and that “conduct[ing]” such a survey would involve some discernible methodology. The conclusion that these provisions were directed at organized campaign activities involving the provision and receipt of services is, in my view, inescapable.

[38] In removing references to opinion surveys in 2002, the legislature did not expand the ambit of the definition of “sponsor” in s. 229(1); it remains an individual or organization who pays some other individual or organization to “conduct” election advertising, or who receives “the services of

et l’obtention de services, qu’il s’agisse de réaliser un sondage ou une campagne de publicité. Dans sa version promulguée, la Loi n’était pas censée s’appliquer à la personne qui se contente de poser des questions de la nature de celles qui figurent dans un sondage, de distribuer un dépliant ou de se livrer à quelque autre activité relevant de l’expression personnelle. La suppression subséquente de tout renvoi à la réalisation d’un sondage d’opinion n’a pas modifié l’intention du législateur.

[37] Cette conclusion trouve appui dans d’autres dispositions antérieures de la Loi relatives aux sondages d’opinion aujourd’hui disparues. Ainsi, l’ancien par. 235(1) obligeait [TRADUCTION] « le particulier ou l’organisation qui est le premier à publier en Colombie-Britannique les résultats d’un sondage électoral » au cours d’une période de campagne électorale à publier aussi, notamment, « le nom du commanditaire du sondage » et « le nom du particulier ou de l’organisation qui a réalisé le sondage », ainsi que différentes données sur la méthode de sondage. Dans la décision *Pacific Press c. British Columbia (Attorney General)*, 2000 BCSC 248, 73 B.C.L.R. (3d) 264, cette exigence a été invalidée au motif qu’elle constituait une atteinte non justifiée au droit garanti à l’al. 2b) de la *Charte*, ce qui a entraîné l’abrogation par l’*Election Statutes Amendment Act, 2002* des dispositions qui la prévoyaient. Cela n’enlève rien au fait que, dans sa version initiale, la Loi exigeait que soient révélés tant le nom du commanditaire du sondage que celui du particulier ou du groupe qui l’avait réalisé, ce qui donne à penser que « commanditer » un sondage électoral implique de retenir les services d’un autre particulier ou d’une autre organisation pour le « réaliser » et que « réaliser » un sondage suppose le recours à quelque méthode discernable. Force est de conclure que ces dispositions visaient les activités d’une campagne électorale organisée comprenant la prestation et l’obtention de services.

[38] Lorsqu’il a supprimé le renvoi au sondage d’opinion en 2002, le législateur n’a pas élargi la définition du mot « commanditaire » (« *sponsor* ») au par. 229(1) : il s’agit toujours d’un particulier ou d’une organisation qui paie un autre particulier ou une autre organisation pour qu’il « réalise » une

conducting the advertising . . . without charge” from some other individual or organization. The lone pamphleteer on whose political expression the appellant’s case relies is not included in this description. In my view, considering the text and context of the Act, the legislature never intended otherwise.

(3) Who Must Register?

[39] For the reasons discussed, I conclude that a “sponsor” required to register is an individual or organization who receives a service from another individual or organization in undertaking an election advertising campaign, whether in exchange for payment or without charge as a contribution. Individuals engaged in political self-expression do not come within the definition of “sponsor” in s. 229(1), and need not register.

[40] The foregoing interpretation limits not only the scope of the Act’s registration requirement, but also of its attribution requirement (s. 231), its disclosure requirement (s. 244) and its expenditure limits (s. 235.1). An individual working entirely on his own, without paying for or receiving any service in the creation or dissemination of election advertising, is not required to comply with any of these provisions of the Act. This is consistent with the legislative purpose of the Act’s third party advertising provisions, which, as I have discussed, is to provide the public with information about those engaged in organized advertising campaigns during an election period, not to put conditions on individual self-expression. When an individual himself distributes handmade flyers, there is no question of who is responsible for that advertising, and so the attribution and disclosure provisions — like the registration requirement — would serve no purpose.

[41] Throughout this action, the Attorney General of British Columbia’s position was consistent with the interpretation of s. 239 that I have put

publicité électorale ou qui obtient d’un autre particulier ou d’une autre organisation [TRADUCTION] « gratuitement les services de réalisation d’une publicité ». La définition n’englobe pas le polémiste isolé dont l’appelante invoque en l’espèce l’expression politique. Compte tenu du texte et du contexte de la Loi, j’estime que l’intention du législateur n’a jamais été autre.

(3) Qui doit s’inscrire?

[39] Pour les motifs exposés précédemment, je conclus que le « commanditaire » tenu de s’inscrire est le particulier ou l’organisation qui obtient un service d’un autre particulier ou d’une autre organisation dans le cadre d’une campagne de publicité électorale, que ce soit contre paiement ou gratuitement à titre de contribution. Le particulier qui s’exprime politiquement à titre personnel ne tombe pas sous le coup de la définition de « commanditaire » figurant au par. 229(1) et il n’est pas tenu de s’inscrire.

[40] Cette interprétation circonscrit la portée de l’obligation de s’inscrire, mais aussi de celle des obligations d’identification (art. 231) et d’information (art. 244) que prévoit la Loi, et celle du plafonnement des dépenses (art. 235.1). Le particulier qui travaille entièrement seul, sans obtenir un service ou en supporter le coût dans la création ou la diffusion d’une publicité électorale, n’est pas tenu de se conformer à l’une ou l’autre de ces dispositions. Cette interprétation est cohérente avec l’objectif des dispositions de la Loi sur la publicité électorale des tiers qui, je le rappelle, est d’informer le public de l’identité de ceux et de celles qui prennent part à une campagne de publicité organisée pendant une période électorale, et non de limiter l’exercice de la liberté d’expression de chacun. Lorsqu’un particulier distribue son propre tract, la question de savoir qui est responsable de cette publicité ne se pose pas, de sorte que l’application des dispositions sur l’obligation d’identification et d’information, de même que sur l’obligation de s’inscrire, n’a aucune raison d’être.

[41] Depuis le début de l’instance, la thèse du procureur général de la Colombie-Britannique se concilie avec l’interprétation de l’art. 239 que

forward. In its pleadings, it expressly denied the appellant's allegation that s. 239 "forces people to register with a government agency before being able to freely engage in political expression". In its factum, it asserted that "the posting of a hand-made sign in a car window, or the wearing of a hand-made T-shirt . . . are not in fact instances of sponsorship triggering the registration requirement".

[42] It is true that, at one point in oral argument, counsel for the Attorney General of British Columbia appeared to concur in the suggestion that an individual who produces homemade signage containing an advertising message during an election campaign, having paid for the materials with which that signage is produced, could be a "sponsor of election advertising" for the purposes of the Act and subject to the registration requirement in s. 239. The Attorney General's position on the record, however, is clear: s. 239 does not capture the cases of political expression on which the appellant relies.

(4) Conclusion on the Scope and Nature of the Infringement of Section 2(b)

[43] Sponsors of election advertising cannot engage in political expression in the form of sponsored election advertising unless they first register. A "sponsor" is an individual or organization who receives a service from another individual or organization in undertaking an election advertising campaign. As the Attorney General of British Columbia concedes, s. 239 of the British Columbia *Election Act* infringes the right of expression of individuals and organizations who are "sponsors" of election advertising. It does not infringe the right of expression of those who are not.

[44] I acknowledge that, in a close case, whether a particular individual or organization is caught by the Act's definition of "sponsor" may prove difficult to determine. No such case is before us, however. The foregoing is a sufficient basis on which to decide the issue on this appeal — namely, whether

je préconise. Dans sa plaidoirie, il réfute expressément l'allégation de l'appelante selon laquelle l'art. 239 [TRADUCTION] « oblige les gens à s'inscrire auprès d'un organisme gouvernemental avant qu'ils puissent exercer librement leur liberté d'expression politique ». Dans son mémoire, il ajoute que [TRADUCTION] « l'apposition d'une affiche faite main sur la vitre d'une voiture ou le port d'un tee-shirt fabriqué soi-même [. . .] ne constituent pas dans les faits une commandite qui emporte l'obligation de s'inscrire ».

[42] L'avocate du procureur général de la Colombie-Britannique a certes semblé admettre en plaidoirie que la personne qui, lors d'une campagne électorale, fabrique elle-même du matériel publicitaire pourrait être un « commanditaire [de] publicité électorale » au sens de la Loi et devoir s'inscrire conformément à l'art. 239 puisqu'elle supporte le coût de ce sur quoi le message est véhiculé. Toutefois, considérée dans son ensemble, la position du procureur général est claire : l'art. 239 ne vise pas les types d'expression politique invoqués par l'appelante.

(4) Conclusion sur la portée et la nature de l'atteinte à l'al. 2b)

[43] Le « commanditaire » d'une publicité électorale ne peut s'exprimer politiquement au moyen d'une publicité électorale qu'il commandite que s'il s'inscrit au préalable. Il s'agit d'un particulier ou d'une organisation qui obtient un service d'un autre particulier ou d'une autre organisation dans le cadre d'une campagne de publicité électorale. Comme le concède le procureur général de la Colombie-Britannique, l'art. 239 de l'*Election Act* de la Colombie-Britannique porte atteinte au droit à la liberté d'expression du particulier ou de l'organisation qui est un « commanditaire » de publicité électorale, mais non au droit du particulier ou de l'organisation qui n'en est pas un.

[44] Je reconnais que, dans un cas limite, il peut se révéler difficile de savoir si un particulier ou une organisation tombe ou non sous le coup de la définition du « commanditaire » que renferme la Loi. Or, nous n'avons pas affaire à un cas limite. Les éléments qui précèdent offrent une base suffisante

“sponsors” who spend less than \$500 on election advertising during a given campaign period may constitutionally be required to register.

B. *Is the Infringement Justified Under Section 1?*

[45] No one contends that the limit on expression imposed by requiring sponsors of election advertising, as described above, to register would not be justified under s. 1 of the *Charter*. The appellant’s argument that the limit is not justified under s. 1 is predicated on a much broader construction of ss. 229(1) and 239 — one that would limit the free political expression of individuals in the form of handmade signs, bumper stickers, and T-shirts.

[46] Nor does the appellant submit that the registration requirement is unconstitutional with respect to *all* sponsors of election advertising. It is only those sponsors who spend less than \$500 whom the appellant says cannot constitutionally be required to register. The only question, then, is whether the limit on the expression of sponsors who receive services in undertaking election advertising campaigns and who spend less than \$500 is justified under s. 1.

[47] A comparison with *Harper* suggests that this limit on expression is demonstrably justified as a reasonable limit in a free and democratic society. In *Harper*, this Court unanimously held that requiring those who spend more than \$500 on election advertising to register was a justifiable limit on s. 2(b). The threshold for registration in this case — sponsorship of election advertising — is similarly reasonable and demonstrably justified.

pour statuer en l’espèce et décider si, au regard de la Constitution, le « commanditaire » qui, lors d’une période de campagne électorale, dépense moins de 500 \$ en publicité électorale peut être tenu de s’inscrire.

B. *L’atteinte est-elle justifiée au sens de l’article premier?*

[45] Nul ne prétend que la restriction de la liberté d’expression qui découle de l’obligation du commanditaire de publicité électorale de s’inscrire — dont je fais état précédemment — n’est pas justifiée au sens de l’article premier de la *Charte*. L’appelante fonde son allégation de non-justification au regard de l’article premier sur une interprétation du par. 229(1) et de l’art. 239 beaucoup plus large voulant que ces dispositions restreignent la liberté d’expression politique d’une personne qui exerce cette liberté au moyen d’une affiche faite main, d’un autocollant ou d’un tee-shirt.

[46] L’appelante ne soutient pas non plus que l’inconstitutionnalité tient à ce que l’obligation de s’inscrire est faite à *tout* commanditaire de publicité électorale. Elle n’allègue l’inconstitutionnalité de cette exigence que dans le cas du commanditaire dont les dépenses sont inférieures à 500 \$. La seule question qui se pose alors est celle de savoir si la restriction de la liberté d’expression du commanditaire qui obtient des services dans le cadre d’une campagne de publicité électorale et dont les dépenses sont inférieures à 500 \$ est justifiée au sens de l’article premier.

[47] L’arrêt *Harper* permet de croire que, en l’espèce, la liberté d’expression est restreinte dans des limites qui sont raisonnables et dont la justification peut se démontrer dans le cadre d’une société libre et démocratique. Dans cet arrêt, la Cour conclut à l’unanimité que l’obligation de s’inscrire faite à ceux dont les dépenses de publicité électorale sont égales ou supérieures à 500 \$ constitue une restriction justifiable de la liberté garantie à l’al. 2b). Dans la présente affaire, la condition d’assujettissement à l’obligation de s’inscrire — la commandite de publicité électorale — constitue également une restriction dans des limites qui sont raisonnables et dont la justification peut se démontrer.

[48] The *Canada Elections Act* and the British Columbia *Election Act* each apply their respective registration requirements to some, but not all, third party advertisers. Under the federal legislation at issue in *Harper*, only third parties who “incu[r] election advertising expenses of a total amount of \$500” must register: s. 353(1). Under the British Columbia legislation, only third parties who “sponsor election advertising” must register: s. 239(1). While Parliament has selected a quantitative threshold, the British Columbia legislature has opted for a qualitative one. Each threshold is low, but each permits small-scale individual election advertising without registration.

[49] The appellant argues that the British Columbia provisions limit spontaneous or unplanned election advertising in a way that the federal legislation at issue in *Harper* does not. The courts below agreed. It is true that the two registration requirements are triggered at different times: the *Canada Elections Act* requires a third party to register “immediately after” the \$500 threshold is reached (s. 353(1)), while the British Columbia *Election Act* prohibits a third party “who is not registered” from sponsoring election advertising (s. 239(1)). However, on the interpretation of s. 239 adopted here, the difference diminishes to insignificance. Section 239 limits spontaneous or unplanned *sponsorship* of election advertising. The federal and British Columbia registration requirements apply at different times because of the difference between the former’s quantitative threshold and the latter’s qualitative threshold. When all third party advertising expenses are included, as under the federal law, it may not be possible to anticipate precisely when the \$500 threshold will be reached. But when only third party *sponsorship* is included, advance registration is appropriate; by its very nature, an organized election advertising campaign cannot be undertaken to its sponsor’s surprise.

[48] L’obligation de s’inscrire que prévoient la *Loi électorale du Canada* et l’*Election Act* de la Colombie-Britannique vise certains tiers qui font de la publicité électorale, mais pas tous. Selon la disposition fédérale en cause dans l’arrêt *Harper*, seul le tiers qui engage « des dépenses de publicité électorale de 500 \$, au total » doit s’inscrire (par. 353(1)). En Colombie-Britannique, seul le tiers qui [TRADUCTION] « commandit[e] de la publicité électorale » doit s’inscrire (par. 239(1)). Alors que le législateur fédéral établit un critère quantitatif, celui de la Colombie-Britannique opte pour un critère qualitatif. Dans chacun des cas, le seuil établi est peu élevé mais permet de faire de la publicité électorale à petite échelle sans devoir s’inscrire.

[49] L’appelante fait valoir que les dispositions britanno-colombiennes restreignent la publicité électorale spontanée ou non planifiée, ce que ne faisaient pas les dispositions fédérales en cause dans l’affaire *Harper*. Les juridictions inférieures font droit à l’argument. L’obligation de s’inscrire naît effectivement à un moment différent dans chacune des deux lois (la *Loi électorale du Canada* exige du tiers qu’il s’inscrive « dès qu’il a engagé » des dépenses atteignant le seuil de 500 \$ (par. 353(1)), tandis que l’*Election Act* de la Colombie-Britannique interdit au tiers [TRADUCTION] « qui n’est pas inscrit » de commanditer de la publicité électorale (par. 239(1)). Cependant, au vu de l’interprétation de l’art. 239 que je préconise, la différence est négligeable. L’article 239 restreint la *commandite* de publicité électorale spontanée ou non planifiée. Les exigences d’inscription de la loi fédérale et de la loi britanno-colombienne s’appliquent à des moments différents en raison du caractère quantitatif du critère établi par la première et du caractère qualitatif de celui retenu par la seconde. Lorsque l’on s’attache à la totalité des dépenses électorales du tiers, comme sous le régime de la loi fédérale, il peut se révéler impossible de prévoir à quel moment précis le seuil de 500 \$ sera atteint. Cependant, lorsque l’on s’attache seulement à la *commandite* du tiers, l’inscription au préalable est indiquée; de par sa nature, une campagne de publicité électorale organisée ne peut avoir lieu à l’insu de son commanditaire.

[50] The conclusion suggested by comparing this case to *Harper* is confirmed by the test for justification set out in *R. v. Oakes*, [1986] 1 S.C.R. 103.

[51] The purpose of the registration requirement, the courts below held, is “to increase transparency, openness, and public accountability in the electoral process, and thus to promote an informed electorate”: trial reasons, at para. 116, quoted in C.A. reasons, at para. 41. I agree. This objective is pressing and substantial: *Harper*, at para. 142.

[52] The registration requirement for sponsors of election advertising is rationally connected to this objective: *Harper*, at para. 143.

[53] The limit is minimally impairing. By confining the registration requirement to sponsors and exempting individual political self-expression by persons who are not sponsors, s. 239 tailors the impingement on expression to what is required by the object of the Act. Moreover, the forms of advertising likely to be “sponsored” within the meaning of the British Columbia *Election Act* are also likely to be subject to the Act’s attribution requirements, which the Appellant does not challenge.

[54] The registration requirement’s deleterious effects are limited. There may be small groups of British Columbians who wish to disseminate their views in a manner that would constitute sponsorship of election advertising below \$500, but who are unwilling first to register their intention to do so with the government, even if they are prepared to comply with the Act’s attribution provisions. Their political expression would be chilled by the registration requirement. Others may be deterred by the requirement to register in advance. However, these impingements on the s. 2(b) right are limited, since only political expression in the form of *sponsorship* of election advertising stands to be delayed or inhibited. Sponsorship, as discussed, involves receiving advertising services. It is an organized activity that involves at

[50] Le critère de justification énoncé dans l’arrêt *R. c. Oakes*, [1986] 1 R.C.S. 103, confirme le bien-fondé de la conclusion qui découle de la comparaison de la présente affaire avec l’affaire *Harper*.

[51] Les juridictions inférieures concluent que l’obligation de s’inscrire vise [TRADUCTION] « à accroître la transparence et la responsabilité vis-à-vis du public dans le processus électoral et à favoriser ainsi l’émergence d’un électorat averti » (motifs de première instance, par. 116; cité dans les motifs de la C.A., par. 41). J’en conviens. Il s’agit d’un objectif urgent et réel (*Harper*, par. 142).

[52] L’obligation du commanditaire de publicité électorale de s’inscrire a un lien rationnel avec cet objectif (*Harper*, par. 143).

[53] La restriction n’emporte qu’une atteinte minimale. En obligeant seulement le commanditaire à s’inscrire et en soustrayant à cette obligation la personne qui exerce sa liberté d’expression politique à titre personnel et qui n’est pas un commanditaire, l’art. 239 adapte l’atteinte à la liberté d’expression selon ce que requiert l’objectif de la Loi. De plus, les formes de publicité susceptibles d’être « commanditées » au sens de l’*Election Act* de la Colombie-Britannique sont également susceptibles d’être assujetties aux exigences de la Loi en matière d’identification, lesquelles ne sont pas contestées par l’appelante.

[54] Les effets préjudiciables de l’obligation de s’inscrire sont circonscrits. De petits groupes de Britanno-Colombiens pourraient souhaiter diffuser leurs opinions d’une telle manière que cela revienne à commanditer de la publicité électorale dont le coût serait inférieur à 500 \$, mais ne pas vouloir d’abord signifier cette intention à l’État, même s’ils sont disposés à observer les exigences de la Loi en matière d’identification. L’obligation de s’inscrire au préalable pourrait les intimider ou les freiner dans l’exercice de leur liberté d’expression politique. Elle pourrait même dissuader certains de s’exprimer. Cependant, ces atteintes au droit garanti à l’al. 2b) sont circonscrites, car seule l’expression politique par voie de *commandite* de publicité électorale risque d’être différée ou empêchée. Rappelons que

least two, and usually more, people. It is by its nature not spontaneous. Moreover, there will be few cases in which an individual or group is subject to the registration requirement in s. 239 but not the attribution requirement under s. 231 and the *Election Advertising Regulation*, and so the number of sponsors for whom s. 239 is the sole reason they cannot protect their anonymity will be few. The registration process is simple and unlikely to deter much, if any, expression in which a sponsor would otherwise engage.

[55] Against these limited deleterious effects must be weighed the benefits of the scheme. The registration requirement permits the British Columbia public to know who is engaged in organized advocacy in their elections, by creating and maintaining a register of sponsors. The provision ensures that those who sponsor election advertising must provide the public with an assurance, in the form of a signed statement, that they are in compliance with British Columbia's election law. Finally, registration provides the Chief Electoral Officer with information that can assist in the enforcement of the Act and in informing sponsors of its requirements.

[56] In my view, the benefits of requiring sponsors of election advertising to register outweigh the deleterious effects on sponsors' s. 2(b) right.

[57] The appellant argues that the Attorney General of British Columbia was obligated to lead more evidence than it did in order to discharge its burden of justification under s. 1 of the *Charter*. I cannot agree.

[58] In *Harper*, as well as in *R. v. Bryan*, 2007 SCC 12, [2007] 1 S.C.R. 527, and *Thomson Newspapers Co. v. Canada (Attorney General)*, [1998] 1 S.C.R. 877, this Court considered the evidentiary standard that applies at the justification stage in the

la commandite consiste dans l'obtention de services de publicité. Il s'agit d'une activité organisée supposant la participation d'au moins deux personnes, habituellement plus de deux. C'est en soi une activité non spontanée. De plus, il arrivera rarement qu'un particulier ou un groupe soit assujéti à l'obligation de s'inscrire créée à l'art. 239, mais non à celle de s'identifier que prévoient l'art. 231 de l'*Election Act* et l'*Election Advertising Regulation*, si bien que les commanditaires pour qui l'art. 239 constituera le seul obstacle à leur anonymat seront peu nombreux. Le processus d'inscription est simple et peu susceptible, le cas échéant, de dissuader un commanditaire de se livrer à quelque activité d'expression projetée.

[55] Il faut mettre les avantages du régime législatif en balance avec ses effets préjudiciables circonscrits. Par la création et la tenue d'un registre des commanditaires, l'obligation de s'inscrire permet aux Britanno-Colombiens de connaître l'identité de ceux qui, lors d'une élection dans la province, défendent des intérêts de manière organisée. La disposition législative en cause oblige la personne qui commandite de la publicité électorale à donner au public, dans une déclaration portant sa signature, l'assurance qu'elle respecte la loi électorale de la Colombie-Britannique. Enfin, l'inscription permet au directeur général des élections d'obtenir des renseignements susceptibles de faciliter l'application de la Loi et d'informer les commanditaires des exigences de celle-ci.

[56] À mon avis, les avantages de l'obligation du commanditaire de s'inscrire l'emportent sur ses effets préjudiciables sur le droit que garantit l'al. 2b).

[57] L'appelante soutient que le procureur général de la Colombie-Britannique devait présenter une preuve plus étoffée que celle offerte pour s'acquitter de son obligation de justification au regard de l'article premier de la *Charte*. Je ne peux être d'accord avec elle.

[58] Dans *Harper*, ainsi que dans les arrêts *R. c. Bryan*, 2007 CSC 12, [2007] 1 R.C.S. 527, et *Thomson Newspapers Co. c. Canada (Procureur général)*, [1998] 1 R.C.S. 877, notre Cour a examiné la norme de preuve applicable à l'étape de la justification dans

election law context. I do not read *Harper, Bryan, and Thomson Newspapers* as precluding cases in which such an infringement may be justified under s. 1 despite a lack of social science evidence. By not leading social science evidence at this stage, the Attorney General of British Columbia has seriously diminished its ability to justify the infringement of a *Charter* right, but it has not eliminated it; though logic and reason, without assistance, can only go so far, they can go far enough. Where the scope of the infringement is minimal, minimal deference to the legislature may suffice and social science evidence may not be necessary. That is this case.

IV. Disposition

[59] I therefore conclude that, though s. 239 of the British Columbia *Election Act* trenches on s. 2(b) of the *Charter*, the infringement is saved by s. 1.

[60] I would dismiss the appeal. The parties have agreed that they will bear their own costs, and so I would order none.

Appeal dismissed.

Solicitors for the appellant: Farris, Vaughan, Wills & Murphy, Vancouver.

Solicitor for the respondent: Attorney General of British Columbia, Vancouver.

Solicitor for the intervener the Attorney General of Canada: Attorney General of Canada, Toronto.

Solicitor for the intervener the Attorney General of Ontario: Attorney General of Ontario, Toronto.

Solicitor for the intervener the Attorney General of Quebec: Attorney General of Quebec, Québec.

le cas d'une loi électorale. Je ne vois pas dans ces arrêts un obstacle à ce qu'une atteinte soit justifiée au regard de l'article premier malgré l'absence de preuve relevant des sciences sociales. En n'offrant pas une telle preuve à cette étape, le procureur général de la Colombie-Britannique a sérieusement compromis sa capacité de justifier l'atteinte à un droit garanti par la *Charte*, mais sans plus. La logique et la raison ne suffisent pas toujours, mais elles suffisent parfois. Lorsque la portée de l'atteinte est minimale, une déférence minimale à l'endroit du législateur peut suffire, et la présentation d'éléments de preuve relevant des sciences sociales n'est pas forcément nécessaire. C'est précisément le cas en l'espèce.

IV. Dispositif

[59] Je conclus donc que même si l'art. 239 de l'*Election Act* de la Colombie-Britannique porte atteinte à un droit garanti par l'al. 2b) de la *Charte*, il s'agit d'une atteinte justifiée au sens de l'article premier.

[60] Je suis d'avis de rejeter le pourvoi. Les parties ont convenu de supporter chacune leurs dépens, en sorte que je ne rendrai aucune ordonnance à cet égard.

Pourvoi rejeté.

Procureurs de l'appelante : Farris, Vaughan, Wills & Murphy, Vancouver.

Procureur de l'intimé : Procureur général de la Colombie-Britannique, Vancouver.

Procureur de l'intervenant le procureur général du Canada : Procureur général du Canada, Toronto.

Procureur de l'intervenant le procureur général de l'Ontario : Procureur général de l'Ontario, Toronto.

Procureure de l'intervenante la procureure générale du Québec : Procureure générale du Québec, Québec.

Solicitors for the intervener the British Columbia Civil Liberties Association: Shapray Cramer Fitterman Lamer, Vancouver; Blake Cassels & Graydon, Vancouver.

Solicitors for the intervener the Canadian Civil Liberties Association: Lerner, Toronto.

Procureurs de l'intervenante British Columbia Civil Liberties Association : Shapray Cramer Fitterman Lamer, Vancouver; Blake Cassels & Graydon, Vancouver.

Procureurs de l'intervenante l'Association canadienne des libertés civiles : Lerner, Toronto.