

IN THE MATTER of *The Elections Finances Act, c. 45, Statutes of Manitoba*

Murdoch MacKay, Herold L. Driedger, Ben Hanuschak, Charles E. Lamont, Max Hofford, Joel Morassutti and Arthur Z. Green Appellants

v.

The Government of Manitoba Respondent
and

The Attorney General of Canada, the Attorney General for Ontario and the Attorney General of Quebec Intervenors

INDEXED AS: MACKAY V. MANITOBA

File No.: 19671.

1989: March 14; 1989: September 14.

Present: Dickson C.J. and Lamer, Wilson, La Forest, L'Heureux-Dubé, Sopinka and Cory JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR MANITOBA

Constitutional law — Charter of Rights — Charter litigation — Factual basis — Declaration sought without factual basis on which to decide issue — Whether or not Charter issues should be decided in absence of factual basis.

Constitutional law — Charter of Rights — Freedom of expression — Act providing for payment of portion of election expenses if candidates and parties received fixed proportion of votes — Whether or not Act infringing freedom of expression — The Elections Finances Act, S.M. 1982-83-84, c. 45 — Canadian Charter of Rights and Freedoms, ss. 1, 2(b).

The appellants alleged that the *Charter* right to freedom of expression was infringed by those sections of *The Elections Finances Act* which provided for the province's paying a portion of the campaign expenses of candidates and parties receiving a fixed proportion of the votes in the provincial election. No evidence was submitted to support the claim. Respondent did not question the status of the appellants to bring the action and preferred to have the case decided on its merits, rather than have it defeated on the technical basis that it had no factual basis. Appellants conceded that the

DANS L'AFFAIRE de la *Loi sur le financement des campagnes électorales, chap. 45, Lois du Manitoba*

^a **Murdoch MacKay, Herold L. Driedger, Ben Hanuschak, Charles E. Lamont, Max Hofford, Joel Morassutti et Arthur Z. Green Appelants**

^b c.

Le gouvernement du Manitoba Intimé
et

^c **Le procureur général du Canada, le procureur général de l'Ontario et le procureur général du Québec Intervenants**

RÉPERTORIÉ: MACKAY C. MANITOBA

^d N° du greffe: 19671.

1989: 14 mars; 1989: 14 septembre.

Présents: Le juge en chef Dickson et les juges Lamer, Wilson, La Forest, L'Heureux-Dubé, Sopinka et Cory.

^e EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DU MANITOBA

Droit constitutionnel — Charte des droits — Litige relatif à la Charte — Fondement factuel — Déclaration recherchée sans fondement factuel permettant de trancher la question en litige — Des litiges relatifs à la Charte peuvent-ils être tranchés sans fondement factuel?

^g *Droit constitutionnel — Charte des droits — Liberté d'expression — Loi prévoyant le paiement d'une partie des dépenses électorales si les candidats et les partis obtiennent une proportion déterminée des votes — La Loi viole-t-elle la liberté d'expression? — Loi sur le financement des campagnes électorales, L.M. 1982-83-84, chap. 45 — Charte canadienne des droits et libertés, art. 1, 2b).*

Les appelants allèguent que le droit à la liberté d'expression accordé dans la *Charte* est enfreint par les articles de la *Loi sur le financement des campagnes électorales* qui prévoient le paiement par la province d'une partie des dépenses de campagne électorale des candidats et des partis qui obtiennent une proportion déterminée des votes exprimés dans une élection provinciale. Aucun élément de preuve n'a été présenté à l'appui de cette plainte. L'intimé n'a pas mis en doute la qualité pour agir des appelants, préférant que l'affaire soit tranchée au fond et non pas rejetée pour le motif

legislation did not discriminate against them and as a result s. 15 of the *Charter* did not need to be considered. The trial judge held that the legislation in question did not infringe the guarantee of freedom of expression set out in s. 2(b) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. The majority of the Court of Appeal upheld this decision.

Held: The appeal should be dismissed.

The presentation of facts is essential to a proper consideration of *Charter* issues and not a mere technicality to be dispensed with by the consent of the parties. Here, the absence of a factual base was not just a technicality to be overlooked but a fatal flaw. The effects of the legislation, and not its purpose, were alleged to have infringed the *Charter*. If the deleterious effects were not established there could be no *Charter* violation and no case, accordingly, could be made out. In appropriate circumstances, taking judicial notice of broad social facts could overcome the fact that no evidence was put before the Court.

The Act did not prohibit a taxpayer or anyone else from holding or expressing any position or their belief in any position. Rather, it fostered and encouraged the dissemination and expression of a wide range of views and positions.

Cases Cited

Referred to: *R. v. Edwards Books and Art Ltd.*, [1986] 2 S.C.R. 713.

Statutes and Regulations Cited

Canadian Charter of Rights and Freedoms, ss. 1, 2(b), 15.

Elections Finances Act, S.M. 1982-83-84, c. 45.

Authors Cited

Morgan, Brian G. "Proof of Facts in Charter Litigation," in R. J. Sharpe, ed., *Charter Litigation*. Toronto: Butterworths, 1987.

APPEAL from a judgment of the Manitoba Court of Appeal (1985), 39 Man. R. (2d) 274, 24 D.L.R. (4th) 587, [1986] 2 W.W.R. 367, 23 C.R.R. 8, dismissing an appeal from a judgment of Monnin J. (1985), 34 Man. R. (2d) 118, 19 D.L.R. (4th) 185. Appeal dismissed.

Sidney Green, Q.C., for the appellants.

Brian Squair, Q.C., for the respondent.

technique qu'elle n'avait pas de fondement factuel. Les appelants ont reconnu que la loi ne faisait pas de discrimination à leur égard et, en conséquence, il n'a pas été nécessaire d'examiner l'art. 15 de la *Charte*. Le juge de première instance a conclu que la loi en question ne viole pas la liberté d'expression garantie à l'al. 2b) de la *Charte canadienne des droits et libertés*. La Cour d'appel a confirmé cette décision à la majorité.

Arrêt: Le pourvoi est rejeté.

La présentation des faits est essentielle à un bon examen des questions relatives à la *Charte* et non une simple formalité dont on peut se dispenser avec le consentement des parties. Ici, le fondement factuel n'est pas une simple formalité qui peut être ignorée; son absence est une lacune fatale. On ne prétend pas que c'est l'objet visé par la loi qui viole la *Charte*, mais ses conséquences. Si les conséquences préjudiciables ne sont pas établies, il ne peut y avoir de violation de la *Charte* ni même de cause. Dans des circonstances appropriées, prendre connaissance d'office de certains faits sociaux d'ordre général pourrait suppléer à l'absence de présentation d'éléments de preuve à la Cour.

La Loi n'interdit pas à un contribuable ni à quiconque d'avoir ou d'exprimer une opinion ou une croyance. Au contraire, elle favorise et encourage la diffusion et l'expression d'un large éventail de points de vue et d'opinions.

Jurisprudence

Arrêt mentionné: *R. c. Edwards Books and Art Ltd.*, [1986] 2 R.C.S. 713.

Lois et règlements cités

Charte canadienne des droits et libertés, art. 1, 2b), 15.
⁸ *Loi sur le financement des campagnes électorales*, L.M. 1982-83-84, chap. 45.

Doctrine citée

Morgan, Brian G. «Proof of Facts in Charter Litigation.» in R. J. Sharpe, ed., *Charter Litigation*. Toronto: Butterworths, 1987.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel du Manitoba (1985), 39 Man. R. (2d) 274, 24 D.L.R. (4th) 587, [1986] 2 W.W.R. 367, 23 C.R.R. 8, qui a rejeté un appel d'un jugement du juge Monnin (1985), 34 Man. R. (2d) 118, 19 D.L.R. (4th) 185. Pourvoi rejeté.

Sidney Green, c.r., pour les appelants.

Brian Squair, c.r., pour l'intimé.

Graham Garton, Q.C., for the intervener the Attorney General of Canada.

Rebecca Regenstreif and Lori Sterling, for the intervener the Attorney General for Ontario.

Jean Bouchard, for the Attorney General of Quebec.

The judgment of the Court was delivered by

CORY J.—A determination must be made at the outset of this appeal as to whether there has been sufficient evidence presented to enable the Court to consider the *Charter* issues raised by the appellants.

The appellants have challenged the constitutionality of those sections of *The Elections Finances Act*, S.M. 1982-83-84, c. 45, which provide for the payment from the Consolidated Fund of the Province of Manitoba of a portion of the campaign expenses of those candidates and parties who receive a fixed proportion of the votes in the provincial election. The Act provides that those parties and candidates who receive more than 10 per cent of the votes cast in an electoral division may file a certificate with the Chief Electoral Officer. That officer then calculates the total expenses permitted under the Act, reviews the total expenses incurred and fixes the amount of the eligible reimbursement. The reimbursement is the lesser of either 50 per cent of the total election expenses permitted, or 50 per cent of the actual election expenses incurred, excluding donations in kind. When the Minister of Finance receives a certificate from the Chief Electoral Officer as to the amount owing, payment is made out of the Consolidated Fund.

The Courts Below

The trial judge held that the legislation in question did not infringe the guarantee of freedom of expression set out in s. 2(b) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. The majority of the Court of Appeal was of the same view, while the minority found that the impugned sections did indeed contravene s. 2(b) of the *Charter* and were not saved under s. 1.

Graham Garton, c.r., pour l'intervenant le procureur général du Canada.

Rebecca Regenstreif et Lori Sterling, pour l'intervenant le procureur général de l'Ontario.

Jean Bouchard, pour le procureur général du Québec.

Version française du jugement de la Cour rendu par

LE JUGE CORY—Il faut, dès le début de ce pourvoi, déterminer si la preuve présentée est suffisante pour permettre à la Cour d'examiner les questions relatives à la *Charte* soulevées par les appelants.

Les appelants contestent la constitutionnalité des articles de la *Loi sur le financement des campagnes électorales*, L.M. 1982-83-84, chap. 45, qui prévoient le paiement par le Trésor de la province du Manitoba d'une partie des dépenses de campagnes électorales des candidats et des partis qui ont obtenu une proportion déterminée des votes exprimés dans une élection provinciale. La Loi prévoit que les partis et les candidats qui ont obtenu plus de 10 p. 100 des votes exprimés dans une circonscription électorale peuvent présenter un certificat au directeur général des élections. Celui-ci calcule alors les dépenses totales permises en vertu de la Loi, examine les dépenses totales engagées et fixe le montant du remboursement admissible. Le remboursement est le moindre des montants correspondant à 50 p. 100 des dépenses électorales totales permises ou à 50 p. 100 des dépenses électorales réelles engagées, à l'exclusion des dons en nature. Lorsqu'il reçoit du directeur général des élections le certificat indiquant le montant dû, le ministre des Finances fait le paiement à même le Trésor.

Les tribunaux d'instance inférieure

Le juge de première instance a conclu que la loi en question ne viole pas la liberté d'expression garantie à l'al. 2b) de la *Charte canadienne des droits et libertés*. La Cour d'appel à la majorité était du même avis mais la minorité a conclu que les articles contestés violent l'al. 2b) de la *Charte* et ne sont pas sauvegardés par l'article premier.

The Position of the Appellants

At the outset the appellants advised that they were in agreement that the appeal could not succeed if it were found that the payments made to the political parties from the Consolidated Fund could not be traced to the funds the appellants contributed as taxpayers. The appellants further reduced the matters in issue by frankly conceding that the legislation did not discriminate against them and as a result s. 15 of the *Charter* did not need to be considered.

The appellants argued that to provide funding for political parties with taxpayers' dollars constituted an infringement of their freedom of expression guaranteed by s. 2(b) of the *Charter*. This the appellants submitted would occur when totalitarian or extremist groups obtained 10 per cent of the vote and, pursuant to the impugned provisions of the statute, received financing from the Consolidated Fund to propagate their views which would be diametrically opposed to those of the appellants. In a somewhat contradictory submission, the appellants also argued that the impugned legislation, by instituting a "10 per cent of the popular vote" requirement worked solely for the benefit of the three established parties with the result that splinter groups or new parties could not get access to the funds. Lastly, the appellants submitted that the statutory funding forced taxpayers to support a candidate or candidates with whose views they were in fundamental disagreement. This enforced support of a contrary view was said to constitute an infringement of the taxpayers' constitutional rights to freedom of expression.

The Position of the Respondent

The respondent did not question the status of the appellants to bring the action. As a result, this important issue was not considered by the Court and for the purposes of this appeal it is assumed that the appellants had the requisite status to bring the action. Nor did the respondent criticize the complete lack of any evidentiary basis for the appellants' claim. Rather, it was said that the respondent preferred to "have the case decided on the merits" and not defeated on the "technical"

La thèse des appelants

Dès le départ, les appelants ont reconnu que le pourvoi ne pouvait réussir si on concluait que les sommes versées par le Trésor aux partis politiques ne pouvaient avoir comme source des fonds versés par les appelants en tant que contribuables. Les appelants ont en outre réduit les points en litige en reconnaissant franchement que la loi ne faisait pas de discrimination à leur égard et, en conséquence, il n'a pas été nécessaire d'examiner l'art. 15 de la *Charte*.

Les appelants allèguent que le financement de partis politiques avec les deniers des contribuables constitue une violation de la liberté d'expression que leur garantit l'al. 2b) de la *Charte*. Les appelants soutiennent que cela se produirait si des groupes totalitaires ou extrémistes obtenaient 10 p. 100 des votes et, en application des dispositions contestées de la Loi, recevaient du Trésor des fonds qui serviraient à propager des opinions diamétralement opposées aux leurs. De façon assez contradictoire, les appelants soutiennent aussi qu'en raison de l'exigence de [TRADUCTION] «10 p. 100 du vote populaire», les dispositions contestées procurent un avantage aux trois partis établis seulement et que les groupes dissidents ou les nouveaux partis ne peuvent pas recevoir de fonds. Enfin, les appelants prétendent que ce financement prévu par la loi oblige des contribuables à soutenir des candidats dont les opinions sont diamétralement opposées aux leurs. Cet appui forcé à une opinion contraire est, selon eux, une violation du droit constitutionnel des contribuables à la liberté d'expression.

La thèse de l'intimé

L'intimé n'a pas mis en doute la qualité pour agir des appelants. En conséquence, cette question importante n'a pas été examinée par cette Cour et il est présumé, aux fins du présent pourvoi, que les appelants avaient la qualité requise pour engager l'action. L'intimé n'a pas non plus critiqué l'absence complète de preuve à l'appui de la plainte des appelants. En fait, il a été dit que l'intimé préférerait que l'affaire soit [TRADUCTION] «tranchée au fond» et non pas rejetée pour le motif

basis that there was no factual foundation for the claim. The respondent took the position that the legislation did not in any way infringe the appellants' guarantee of freedom of expression.

The Position of the Intervenors, The Attorney General of Canada, The Attorney General for Ontario and The Attorney General of Quebec

The position of the intervenors was that this appeal could not and should not be resolved in the factual vacuum in which it was presented. This submission should be accepted.

The Essential Need to Establish the Factual Basis in *Charter* Cases

Charter cases will frequently be concerned with concepts and principles that are of fundamental importance to Canadian society. For example, issues pertaining to freedom of religion, freedom of expression and the right to life, liberty and the security of the individual will have to be considered by the courts. Decisions on these issues must be carefully considered as they will profoundly affect the lives of Canadians and all residents of Canada. In light of the importance and the impact that these decisions may have in the future, the courts have every right to expect and indeed to insist upon the careful preparation and presentation of a factual basis in most *Charter* cases. The relevant facts put forward may cover a wide spectrum dealing with scientific, social, economic and political aspects. Often expert opinion as to the future impact of the impugned legislation and the result of the possible decisions pertaining to it may be of great assistance to the courts.

Charter decisions should not and must not be made in a factual vacuum. To attempt to do so would trivialize the *Charter* and inevitably result in ill-considered opinions. The presentation of facts is not, as stated by the respondent, a mere technicality; rather, it is essential to a proper consideration of *Charter* issues. A respondent cannot, by simply consenting to dispense with the factual background, require or expect a court to deal with an issue such as this in a factual void. *Charter*

[TRADUCTION] «technique» que la plainte n'avait pas de fondement factuel. L'intimé soutient que la loi ne viole d'aucune manière la liberté d'expression garantie aux appelants.

^a La thèse des intervenants, le procureur général du Canada, le procureur général de l'Ontario et le procureur général du Québec

^b La thèse des intervenants est que ce pourvoi ne peut ni ne doit être tranché dans le vide factuel dans lequel il a été présenté. Cette thèse doit être acceptée.

^c La nécessité essentielle d'établir un fondement factuel dans les affaires relatives à la *Charte*

^d Les affaires relatives à la *Charte* porteront fréquemment sur des concepts et des principes d'une importance fondamentale pour la société canadienne. Par exemple, les tribunaux seront appelés à examiner des questions relatives à la liberté de religion, à la liberté d'expression et au droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de la personne. Les décisions sur ces questions doivent être soigneusement pesées car elles auront des incidences profondes sur la vie des Canadiens et de tous les résidents du Canada. Compte tenu de l'importance et des répercussions que ces décisions peuvent avoir à l'avenir, les tribunaux sont tout à fait en droit de s'attendre et même d'exiger que l'on prépare et présente soigneusement un fondement factuel dans la plupart des affaires relatives à la *Charte*. Les faits pertinents présentés peuvent toucher une grande variété de domaines et traiter d'aspects scientifiques, sociaux, économiques et politiques. Il est souvent très utile pour les tribunaux de connaître l'opinion d'experts sur les répercussions futures de la loi contestée et le résultat des décisions possibles la concernant.

^e Les décisions relatives à la *Charte* ne doivent pas être rendues dans un vide factuel. Essayer de le faire banaliserait la *Charte* et produirait inévitablement des opinions mal motivées. La présentation des faits n'est pas, comme l'a dit l'intimé, une simple formalité; au contraire, elle est essentielle à un bon examen des questions relatives à la *Charte*. Un intimé ne peut pas, en consentant simplement à ce que l'on se passe de contexte factuel, attendre ni exiger d'un tribunal qu'il examine une question

decisions cannot be based upon the unsupported hypotheses of enthusiastic counsel.

This Court has stressed the importance of a factual basis in *Charter* cases. In *R. v. Edwards Books and Art Ltd.*, [1986] 2 S.C.R. 713, at p. 762, Dickson C.J. stated:

Accordingly, there is no evidentiary foundation to substantiate the contention of some of the retailers that their freedom from conforming to religious doctrine has been abridged. The second form of coercion allegedly flowing from the *Retail Business Holidays Act* has not been established in these appeals.

He also stated at pp. 767-68:

In the absence of cogent evidence regarding the nature of Hindu observance of Wednesdays or Moslem observance of Fridays, I am unwilling, and indeed unable, to assess the effects of the Act on members of those religious groups. The record includes only the testimony of Bhulesh Lodhia, the Hindu retailer who testified at the trial of Longo Brothers. Mr. Lodhia acknowledged that the Hindu religion did not have a Sabbath Day, but said that Wednesday was observed as "a day of prayer and that's the day we would prefer closing if given the choice". I infer from this evidence that there is no religious prohibition enjoining adherents from working on Wednesdays, but that there exists some moral obligation to pray on that day. It is unclear to me whether the entire day is to be spent in prayer or whether only a portion or portions of the day are to be set aside for that purpose. The degree to which the Act interferes with the religious practices of Hindus has not been established with sufficient precision to warrant a finding that the Act abridges the religious freedoms of Hindus, particularly in the context of the present cases in which none of the retailers is a member of that faith.

The evidence regarding the Islamic faith is even less adequate. It is contained in its entirety in the following exchange during Mr. Lodhia's examination-in-chief:

Q. ... You're a Hindu, what is, to your knowledge, the Sabbath of the Moslem Religion?

A. I believe it is Friday.

comme celle-ci dans un vide factuel. Les décisions relatives à la *Charte* ne peuvent pas être fondées sur des hypothèses non étayées qui ont été formulées par des avocats enthousiastes.

^a Cette Cour a souligné l'importance d'un fondement factuel dans des affaires relatives à la *Charte*. Dans *R. c. Edwards Books and Art Ltd.*, [1986] 2 R.C.S. 713, le juge en chef Dickson dit à la p. 762:

^b Par conséquent, aucun fondement probatoire ne justifie la prétention de certains de ces détaillants qu'il y a eu atteinte à leur liberté de ne pas se conformer à une doctrine religieuse. On n'a pas démontré, dans les présents pourvois, l'existence de la seconde forme de coercion qui découlerait de la *Loi sur les jours fériés dans le commerce de détail*.

Il dit également aux pp. 767 et 768:

^d En l'absence d'une preuve forte quant à la nature de l'observance du mercredi par les hindous ou de celle du vendredi par les musulmans, je ne veux pas, et d'ailleurs je ne suis pas en mesure de le faire, évaluer les effets de la Loi sur les membres de ces groupes religieux. Le dossier ne comporte que la déposition de Bhulesh Lodhia, le détaillant hindou qui a témoigné au procès de Longo Brothers. Monsieur Lodhia a reconnu que la religion hindoue ne comporte aucun jour de sabbat, mais il a ajouté que le mercredi est considéré comme [TRA-DUCTION] «un jour de prière, aussi c'est le jour où nous préférierions fermer si nous avons le choix». Je déduis de ce témoignage qu'il n'y a aucun précepte religieux qui interdit à ces fidèles de travailler le mercredi, mais qu'il existe une certaine obligation morale de prier ce jour-là.

^e Je ne sais pas avec certitude si toute la journée doit être passée en prière ou si seulement une ou plusieurs parties de la journée doivent être réservées à cette fin. La mesure dans laquelle la Loi porte atteinte aux pratiques religieuses des hindous n'a pas été établie de manière suffisante pour justifier la conclusion que la Loi porte atteinte à leurs libertés religieuses, particulièrement dans le cadre des présentes affaires où aucun des détaillants n'est membre de cette confession.

ⁱ La preuve soumise concernant la foi islamique est encore moins suffisante. Elle est entièrement contenue dans l'échange suivant intervenu au cours de l'interrogatoire principal de M. Lodhia:

^j [TRADUCTION] Q. ... Vous êtes hindou, quel est, à votre connaissance, le jour du sabbat dans la religion musulmane?

R. Je crois que c'est le vendredi.

This is not a satisfactory foundation upon which to mount a constitutional challenge. Whether the Act infringes the freedom of religion of Hindus or Moslems is a question which accordingly ought not to be answered in the present appeals.

To the same effect is the very useful article by Brian G. Morgan, "Proof of Facts in Charter Litigation," in R. J. Sharpe, ed., *Charter Litigation* (1987).

Submissions, Unsupported by Evidence put Forward in this Case

In this case there has been not one particle of evidence put before the Court. It will be remembered that the appellants put forward two specific concerns as to the effect of the funding legislation. First it was said that splinter parties such as the Neo-Nazis might obtain 10 per cent of the vote and thus obtain public funding although they espoused principles which were diametrically opposed to that of a democratic society. They contended that their tax funds could be used to support views to which they were fundamentally opposed. Secondly, it was said that the system of funding which required a candidate to get at least 10 per cent of the total vote favoured the three established parties to the detriment of all others.

In support of this position the appellants, in oral argument, put forward a number of unsubstantiated propositions. The problems arising from this procedure can best be illustrated by setting out but some of those submissions.

For example, counsel referred to the political process of Canada in these words:

If Your Lordship will look back to the federal legislation, since the enactment of the federal legislation insofar as political parties are concerned, the only political parties that have benefited from the legislation are the political parties that have voted for it, the three major parties in this country.

But no political party has received over 10 percent of the vote, and I think one of the interveners say [*sic*] that the applicants make the bald statement that there are many political parties who do not receive 10 percent of the vote, but there is no Affidavit evidence to that effect. Well, Your Lordships, I say with respect that jurispru-

Ce n'est pas là un motif suffisant pour justifier une contestation constitutionnelle. La question de savoir si la Loi enfreint la liberté de religion des hindous ou des musulmans est une question à laquelle on devrait donc s'abstenir de répondre dans les présents pourvois.

On trouve une analyse similaire dans l'intéressant article de Brian G. Morgan, «Proof of Facts in Charter Litigation,» dans l'ouvrage de R. J. Sharpe, éd., *Charter Litigation* (1987).

Les allégations non étayées par la preuve offerte en l'espèce

Pas le moindre élément de preuve n'a été présenté à cette Cour en l'espèce. Rappelons que les appelants ont exprimé deux préoccupations précises quant à l'effet de la loi sur le financement des dépenses électorales. Premièrement, ils disent que des groupes extrémistes, comme les néo-nazis, pourraient obtenir 10 p. 100 des votes et donc recevoir des fonds publics même s'ils épousent des principes diamétralement opposés à ceux d'une société démocratique. Les appelants prétendent que leurs impôts pourraient servir à appuyer des opinions auxquelles ils sont fondamentalement opposés. Deuxièmement, ils disent que le système de financement qui exige qu'un candidat obtienne au moins 10 p. 100 des votes favorise les trois partis établis au détriment de tous les autres.

À l'appui de cette thèse, les appelants ont avancé, au cours du débat, un certain nombre de propositions non confirmées. Pour bien illustrer les problèmes que pose cette façon de procéder, il suffit de citer certaines de ces prétentions.

Par exemple, l'avocat parle du processus politique du Canada en ces termes:

[TRADUCTION] Si votre Seigneurie examine les lois fédérales, depuis l'adoption de lois fédérales concernant les partis politiques, vous verrez que les seuls partis politiques qui ont bénéficié de ces lois sont ceux qui les ont votées, les trois principaux partis de ce pays.

Mais aucun parti politique n'a reçu plus de 10 p. 100 des votes et je crois qu'un des intervenants dit que les requérants font la simple affirmation que de nombreux partis politiques n'ont pas reçu 10 p. 100 des votes, mais qu'il n'y a aucune preuve par affidavit à cet effet. Vos Seigneuries, je dis avec égards que la jurisprudence me

dence permits me to make the bald statement because what I am saying is so part of our process that it is universally known. There is the COR Party that did not get 10 percent, there is the Libertarian Party that did not get 10 percent, there is Western Canadian Concept that did not get 10 percent, that there is the Rhinoceros Party that may have got 10 percent in some constituencies but not throughout the country. No political party—and in Manitoba, again, there would be three or four parties at least that did not get 10 percent of the vote.

These submissions were of particular importance to the argument and yet there is no factual basis put forward to support it.

Counsel then referred to the international political situation in these words:

In Germany, the Nazi party obtained through the democratic process well over 10 percent of the vote, and there are candidates in the province of Manitoba and in the country who would express views which this group would defend their right to express, even though Parliament had made them illegal. Parliament had not seen fit to prevent these people from running for office that would get 10 percent of the vote.

Your Lordships will note that yesterday's *The Toronto Star* said that the Neo-Nazis are up to 7 percent in Germany. If they were in running in Canada and they got another 3 percent, they are entitled to 50 percent of the state for the financing of their political party. What is the purpose of all this?

Once again there had been no factual foundation constructed to support these submissions nor any attempt to relate the statistics pertaining to Germany and Canada.

There then followed a reference to the historical evolution of Canada's political parties and processes which was put this way:

Since the Elections Finances Act, at the federal scene, no political party has ever achieved 10 percent of the vote. But before the Elections Act, a party went from nothing to 19 percent, and the Social Credit Party, which was a radical, anti-establishment view, was not prohibited from expressing its view and, indeed, successfully expressed it. There is absolutely no basis for my learned friends to say that they will be more successful if they had money. I say, with respect, that there is every equal reason saying that they will be less successful.

permet de faire cette simple affirmation parce que ce que je dis fait tellement partie de notre réalité que cela est universellement connu. Le parti COR, le parti Libertaire, le parti Western Canadian Concept n'ont pas obtenu 10 p. 100; le parti Rhinocéros a pu obtenir 10 p. 100 dans certaines circonscriptions mais non dans tout le pays. Aucun parti politique—et au Manitoba, encore une fois, il y a au moins trois ou quatre partis qui n'ont pas obtenu 10 p. 100 des votes.

Ces affirmations sont particulièrement importantes dans le débat et pourtant aucun fondement factuel n'a été présenté à leur égard.

L'avocat mentionne ensuite la situation politique internationale en ces termes:

[TRADUCTION] En Allemagne, le parti nazi a obtenu dans le processus démocratique beaucoup plus de 10 p. 100 des votes, et il y a des candidats dans la province du Manitoba et dans le pays qui exprimeraient des opinions dont ce groupe se ferait le défenseur bien que le Parlement les ait déclarées illégales. Le Parlement n'a pas jugé approprié d'interdire à ces gens de se porter candidats et d'obtenir 10 p. 100 des votes.

Vos Seigneuries remarqueront que *The Toronto Star* d'hier dit que les néo-nazis ont atteint les 7 p. 100 en Allemagne. S'ils faisaient campagne au Canada et obtenaient 3 p. 100 de plus, ils auraient droit d'obtenir de l'État 50 p. 100 de leurs dépenses pour financer leur parti politique. À quoi tout cela sert-il?

Encore une fois, aucun fondement factuel n'appuie ces affirmations et il n'y a aucune tentative de relier au Canada les statistiques qui concernent l'Allemagne.

Suit alors une mention de l'évolution historique des partis et du processus politiques du Canada:

[TRADUCTION] Depuis la Loi sur les dépenses d'élections, au niveau fédéral, aucun parti politique n'a jamais atteint 10 p. 100 des votes. Mais avant la Loi électorale, un parti est passé de rien à 19 p. 100 et le parti Crédit social, qui professait des opinions radicales et critiquait l'ordre établi n'a pas été empêché d'exprimer son point de vue, et en fait il l'a exprimé avec succès. Mes confrères n'ont absolument aucune raison d'affirmer qu'ils auront plus de succès s'ils ont plus de fonds. Je dis, avec égards, qu'il y a tout autant de raisons de dire qu'ils auront moins de succès.

Counsel then continued and made submissions pertaining to the effect of the elections expenses legislation on political campaigns and the results that might be expected.

Indeed in the most recent election campaign, there were millions of dollars spent by non-political parties pursuing the issues of the political parties and the complaints afterwards that you have to somehow prevent this by tightening up the legislation.

It has not resulted in the party spending less money, it has resulted in them spending more money. It has resulted—and I do this now on the face of the legislation. I don't have to give you an affidavit, what is available.

The statement made by Mr. Justice Monnin, the trial judge, implies that opinions cannot effectively be expressed without finances. I ask Your Lordships to find that that is not the case, to find at least that there is no substantiation for that position, that often the finances result in opinions not being expressed, that they are not used for the expression of opinion, that they are used for selling soul, that the more one has finances, the more one abandons trying to get across a position and tries to indulge in selling snake oil through signs, through banners; through different things.

The party with no money relies on a policy statement being advertised in the paper or hectographed on a sheet of paper trying to express his opinion. The party with money puts up all kinds of signs saying the name of the candidate in fine colour. There is no basis for any suggestion that people were prohibited from stating their opinions prior to the legislation having been enacted.

When one says that they can be disseminated better on television, I say with respect to Your Lordship that it is very, very difficult to get across in a 30 minute ad or a five minute ad a policy statement, and they don't do it. It is, "He is your kind of man, et cetera, leader—" I mean, I could go through the entire litany of these alleged expressions of opinion, and that is not what money does in an election campaign.

Your Lordships, in 1969, of which I am able to speak, and again I don't have to have affidavits. Your Lordships can take judicial notice.... In 1969, a government was elected in the Province of Manitoba on virtually no money. The same government lost a year ago having spent \$3 million out of—of my money, and of people who pay income tax.

L'avocat poursuit et fait certaines affirmations concernant l'effet de la loi relative aux dépenses électorales sur les campagnes politiques et les résultats auxquels on pourrait s'attendre.

^a [TRADUCTION] Pendant la dernière campagne électorale, des partis non politiques ont dépensé des millions de dollars pour appuyer les idées des partis politiques et on a dit par la suite qu'il fallait empêcher cette situation par un resserrement des lois.

^b Cela n'a pas eu comme résultat que le parti a dépensé moins d'argent, il a dépensé plus d'argent. C'est le résultat—et je le dis maintenant compte tenu de la loi. Je n'ai pas à vous fournir un affidavit, ce qui est disponible.

L'affirmation de M. le juge Monnin, le juge de première instance, signifie que les opinions ne peuvent être exprimées efficacement sans financement. Je demande à vos Seigneuries de conclure que ce n'est pas le cas, de conclure au moins que cette thèse n'est pas fondée, que le financement a souvent pour résultat que des opinions ne sont pas exprimées, qu'il sert à vendre du vent, que plus on dispose de financement, moins on essaie d'approfondir une position et plus on essaie de vendre des choses inutiles au moyen d'affiches, de bannières, de différentes choses.

^d Le parti qui n'a pas d'argent se fonde sur un énoncé de politique, publié dans le journal ou polycopié, qui essaie d'exprimer son opinion. Le parti qui dispose de fonds produit toutes sortes d'affiches donnant le nom du candidat en belles couleurs. Rien ne permet de dire que les gens étaient empêchés d'exprimer leurs opinions avant l'adoption de la loi.

^e Quand on dit qu'ils sont mieux diffusés à la télévision, je vous dis avec égards, votre Seigneurie, qu'il est très difficile d'approfondir un énoncé de politique dans une annonce de 30 minutes ou de cinq minutes et qu'ils ne le font pas. On dit «C'est l'homme qu'il vous faut, etc. un leader—», je pourrais débiter toute la série de ces prétendues expressions d'opinions, et ce n'est pas ce que fait l'argent dans une campagne électorale.

^f Vos Seigneuries, je peux parler de 1969, et encore une fois je n'ai pas besoin d'affidavits. Vos Seigneuries peuvent prendre connaissance d'office [...] En 1969 un parti politique ne disposant de pratiquement aucuns fonds a été élu dans la province du Manitoba. Le même gouvernement a perdu l'élection l'année dernière après avoir dépensé 3 millions de dollars provenant—de mon argent et de l'argent des contribuables.

We don't have such a thing as a presidential election, we don't even have a prime ministerial election, we have elections in the constituencies, which does not mean that they have to spend \$20 million to get elected.

These submissions pertaining to the financing of political parties and the effect of contributions to campaign expenses were as well of great importance to the argument, yet no evidence was submitted. It may well be that one could take judicial notice of some of the broad social facts referred to by the appellants, but here there is a total absence of a factual foundation to support their case.

A factual foundation is of fundamental importance on this appeal. It is not the purpose of the legislation which is said to infringe the *Charter* but its effects. If the deleterious effects are not established there can be no *Charter* violation and no case has been made out. Thus the absence of a factual base is not just a technicality that could be overlooked, but rather it is a flaw that is fatal to the appellants' position.

These issues raise questions of importance pertaining to financing candidates in provincial elections that are obviously of great importance to residents of Canada or to any democracy. It would be irresponsible to attempt to resolve them without a reasonable factual background.

The appellants also argued an issue that does not require a factual foundation. It was said that the statutory funding of candidates could, whenever a losing candidate or candidates received 10 per cent of the vote, force a taxpayer to support a candidate whose views are fundamentally opposed to that of the taxpayer. This enforced support of a contrary view was said to infringe the taxpayer's right to freedom of expression. I cannot accept that contention. The Act does not prohibit a taxpayer or anyone else from holding or expressing any position or their belief in any position. Rather, the Act seems to foster and encourage the dissemination and expression of a wide range of views and positions. In this way it enhances public knowledge

Nous n'avons pas de système d'élections présidentielles, nous n'avons même pas de système prévoyant l'élection d'un premier ministre; nous avons des élections dans les circonscriptions, ce qui ne signifie pas qu'il faut dépenser 20 millions de dollars pour être élu.

Ces affirmations relatives au financement des partis politiques et à l'effet des contributions aux dépenses électorales étaient également de grande importance dans le débat, pourtant aucun élément de preuve n'a été soumis. Il est bien possible qu'on puisse prendre connaissance d'office de certains faits sociaux d'ordre général mentionnés par les appelants, mais il y a ici une absence totale de fondement factuel à l'appui de leurs allégations.

Un contexte factuel est d'une importance fondamentale dans le présent pourvoi. On ne prétend pas que c'est l'objet visé par la loi qui viole la *Charte*, mais ses conséquences. Si les conséquences préjudiciables ne sont pas établies, il ne peut y avoir de violation de la *Charte* ni même de cause. Le fondement factuel n'est donc pas une simple formalité qui peut être ignorée et, bien au contraire, son absence est fatale à la thèse présentée par les appelants.

Ces points soulèvent des questions importantes quant au financement de candidats aux élections provinciales, et ces questions sont évidemment de grande importance pour les résidents du Canada et pour toute démocratie. Il serait irresponsable de tenter de les résoudre sans disposer d'un contexte factuel satisfaisant.

Les appelants ont plaidé un point qui n'exige pas de contexte factuel. Ils ont dit que le financement de candidats tel que prévu par la loi pourrait en réalité forcer un contribuable à donner son appui à un candidat prônant des opinions fondamentalement opposées aux siennes, dans chaque cas où un candidat perdant recevrait 10 p. 100 des votes. Cet appui forcé à une opinion opposée est une atteinte, selon eux, au droit du contribuable à la liberté d'expression. Je ne puis accepter cette prétention. La loi n'interdit pas à un contribuable ni à quiconque d'avoir ou d'exprimer une opinion ou une croyance. Au contraire, la loi semble favoriser et encourager la diffusion et l'expression d'un large éventail d'opinions et de positions. De cette

of diverse views and facilitates public discussion of those views.

Disposition

In the result the appeal must be dismissed but in the circumstances, particularly in light of the position taken throughout by the respondent, without costs.

Appeal dismissed.

Solicitor for the appellants: Sidney Green, Winnipeg.

Solicitor for the respondent: Tanner Elton, Winnipeg.

Solicitor for the intervener the Attorney General of Canada: John C. Tait, Ottawa.

Solicitor for the intervener the Attorney General for Ontario: Richard F. Chaloner, Toronto.

Solicitor for the intervener the Attorney General of Quebec: The Attorney General of Quebec, Ste-Foy.

manière, elle améliore la connaissance de divers points de vue et facilite leur discussion publique.

Dispositif

a En définitive, le pourvoi doit être rejeté mais, dans les circonstances, sans dépens, compte tenu surtout de la thèse soutenue par l'intimé dans toutes les cours.

b *Pourvoi rejeté.*

Procureur des appelants: Sidney Green, Winnipeg.

c *Procureur de l'intimé: Tanner Elton, Winnipeg.*

Procureur de l'intervenant le procureur général du Canada: John C. Tait, Ottawa.

d *Procureur de l'intervenant le procureur général de l'Ontario: Richard F. Chaloner, Toronto.*

Procureur de l'intervenant le procureur général du Québec: Le procureur général du Québec, Ste-Foy.