

**COUR SUPRÊME DU CANADA**

|  |  |
| --- | --- |
| **Référence :** B.C. Freedom of Information and Privacy Association *c.* Colombie‑Britannique (Procureur général), 2017 CSC 6, [2017] 1 R.C.S. 93 | **Appel entendu :** 11 octobre 2016  **Jugement rendu :** 26 janvier 2017  **Dossier :** 36495 |

Entre :

B.C. Freedom of Information and Privacy Association

Appelante

et

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

**Traduction française officielle**

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

|  |  |
| --- | --- |
| **Motifs de jugement :**  (par. 1 à 60) | La juge en chef McLachlin (avec l’accord des juges Moldaver, Karakatsanis, Wagner, Gascon, Côté et Brown) |

B.C. Freedom of Information and Privacy Association *c.* Colombie‑Britannique. (Procureur général), 2017 CSC 6, [2017] 1 R.C.S. 93

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

No 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.*

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. 2*b*) 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. 2*b*) 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 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 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, 2*b*).

*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, *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. 2*b*) 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. 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.
4. Dispositions législatives
5. 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).
6. Or, l’art. 239 oblige tout « commanditaire » de « publicité électorale » à s’inscrire :

[traduction]

**Inscription obligatoire du commanditaire de publicité électorale**

1. (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 commanditer 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 électoral 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 commanditer de la publicité électorale pour leur compte ou de concert avec l’un d’eux.

1. L’article 240 fait état du processus d’inscription :

[traduction]

**Inscription auprès du directeur général des élections**

1. (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) 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.

1. L’article 228 définit la publicité électorale (« *election advertising* ») comme suit :

[traduction]

**Publicité électorale**

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

1. Le paragraphe 229(1) définit la notion de commandite :

[traduction]

**Commanditaire de publicité électorale**

1. (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).

1. 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).
2. Faits et décisions des juridictions inférieures
3. 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.
4. 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.
5. 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. 2*b*) 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.
6. 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. 2*b*) 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).
7. 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 d’intérêt public » (motifs de la C.A., par. 68) — l’atteinte au droit garanti à l’al. 2*b*) ne satisfait pas au critère de la « justification convaincante » de la restriction de la liberté 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.*).
8. Analyse
9. 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. 2*b*).
10. 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 chefDickson); *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 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 jugeCory)).
11. 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*.
12. 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 ».
    1. Quelles sont la portée et la nature de l’atteinte à l’al. 2b)?
13. 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) (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.

1. 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 assujetti à l’obligation de s’inscrire prévue par la Loi.
2. 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* (2e 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 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
3. 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.
4. 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.
5. 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 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.
6. 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 ».
7. 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 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.
8. 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 électorale[[1]](#footnote-1). 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.
9. 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.
10. 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.

1. Il appert de la définition de la « valeur de la publicité électorale », comme de celle du « commanditaire [de] publicité électorale », toutes deux 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.
2. 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.
   * 1. L’objet de la Loi et l’intention du législateur
3. 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.
4. 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, no 16, 4e sess., 35e 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.]

1. Ces propos étayent 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 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.
2. 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.
3. 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 électoral ». Suivant le libellé d’alors, le « commanditaire d’une publicité électorale ou d’un sondage électoral » était « le particulier ou l’organisation qui supporte le coût de la réalisation d’une publicité électorale ou d’un sondage électoral » 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 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.
4. 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. 2*b*) 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.
5. 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 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.
   * 1. Qui doit s’inscrire?
6. 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.
7. 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.
8. 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 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 ».
9. 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.
   * 1. Conclusion sur la portée et la nature de l’atteinte à l’al. 2*b*)
10. 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.
11. 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 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.
    1. L’atteinte est‑elle justifiée au sens de l’article premier?
12. 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.
13. 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.
14. 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. 2*b*). 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.
15. 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.
16. 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.
17. 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*.
18. 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).
19. L’obligation du commanditaire de publicité électorale de s’inscrire a un lien rationnel avec cet objectif (*Harper*, par. 143).
20. 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.
21. 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. 2*b*) sont circonscrites, car seule l’expression politique par voie de *commandite* de publicité électorale risque d’être différée ou empêchée. Rappelons que 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 assujetti 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.
22. 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.
23. 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. 2*b*).
24. 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.
25. 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 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.
26. Dispositif
27. 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. 2*b*) de la *Charte*, il s’agit d’une atteinte justifiée au sens de l’article premier.
28. 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.

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 : Lerners, Toronto.

1. Le législateur devrait peut‑être se pencher sur ce conflit entre les deux dispositions. [↑](#footnote-ref-1)