

A-63-10  
2011 FCA 74

A-63-10  
2011 CAF 74

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

**Le directeur général des élections du Canada** (*appellant*)

v.

c.

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

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

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

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

Federal Court of Appeal, Evans, Dawson and Trudel, J.J.A.—Ottawa, November 23, 24, 2010; February 28, 2011.

Cour d'appel fédérale, juges Evans, Dawson et Trudel, J.C.A.—Ottawa, 23 et 24 novembre 2010; 28 février 2011.

*Elections — Appeal, cross-appeal from Federal Court decision ordering Chief Electoral Officer of Canada (CEOC) to certify that respondents' advertising election expenses eligible for reimbursement, pursuant to Canada Elections Act, s. 465(1) — Respondents contributing to pooled "regional media buy" (RMB), paying for national advertisements — Using "in-and-out" transfers to finance RMB advertising — CEOC not satisfied advertising costs actually incurred by candidates — Federal Court holding CEOC having authority to examine, audit documents provided by respondents — Concluding respondents having incurred advertising costs — Allocation of advertising costs cross-appealed — Issues whether CEOC having power to verify election expenses; whether material sufficient for CEOC to reasonably decline to state that CEOC satisfied respondents incurring RMB advertising costs — (1) Parliament not confining CEOC to clerical function — Commissioner of Canada Elections not solely responsible for auditing, verifying authenticity of documents — Act, ss. 16(a),(d), suggesting broader role for CEOC under s. 465 than mechanical review of documents — Reporting of election expenses to CEOC thus substantive, not merely formal in nature — (2) CEOC's decision supported by documentary evidence — Reasonable for CEOC to consider totality of material — Absence of contractual documents significant — Not clear who purchased advertising — Invoices not providing evidence that candidates incurred RMB advertising costs as interests of Party, candidates closely aligned — As to cross-appeal, Federal Court making independent findings of fact, erring in law by calculating commercial value of advertising expenses — Appeal, cross-appeal allowed.*

*Élections — Appel et appel incident d'une décision de la Cour fédérale ordonnant au directeur général des élections du Canada (DGEC) de certifier que les dépenses de publicité électorales des intimés étaient admissibles aux fins de remboursement en vertu de l'art. 465(1) de la Loi électorale du Canada — Les intimés avaient contribué à un programme collectif d'« achats publicitaires dans des médias locaux » (APML) et avaient payé pour des publicités nationales — Ils utilisaient des mouvements financiers « réciproques » pour financer les APML — Le DGEC n'était pas convaincu que les dépenses de publicité avaient effectivement été engagées par les candidats — La Cour fédérale a statué que le DGEC était habilité à examiner et à vérifier les documents fournis par les intimés — La Cour fédérale a conclu que les intimés avaient engagé les dépenses de publicité — L'allocation des dépenses de publicité a fait l'objet d'un appel incident — Il s'agissait de savoir si le DGEC est habilité à vérifier les dépenses électorales et si la documentation soumise au DGEC était suffisante pour qu'il puisse raisonnablement refuser d'affirmer qu'il avait la conviction que les intimés avaient engagé des frais relatifs aux APML — 1) Le législateur n'a pas restreint le rôle du DGEC à la fonction administrative — Le commissaire aux élections fédérales n'est pas le seul responsable de scruter les documents et de vérifier qu'ils ne sont pas falsifiés — Les art. 16a) et d) de la Loi donnent à penser que le rôle du DGEC, aux termes de l'art. 465, est plus étendu que l'examen mécanique de documents — La déclaration de dépenses électorales au DGEC est donc fondamentale et n'est pas seulement de nature formelle — 2) La preuve documentaire étaye la décision du DGEC — Il*

*Construction of Statutes — Appeal, cross-appeal from Federal Court decision ordering certification of election advertising expenses — Canada Elections Act, ss. 16(a),(d) giving Chief Electoral Officer of Canada (CEOC) wide supervisory responsibilities for conduct of elections, powers, functions necessary for administration of Act, thus suggesting broader role for CEOC under s. 465 than mechanical review of documents — Act, ss. 451(2.1),(2.2) having little purpose if CEOC not able to ensure expenses properly supported by documentary evidence — CEOC having residual statutory powers, not needing specific grant of authority to audit electoral campaign returns — Reporting of election expenses to CEOC thus substantive, not merely formal in nature.*

This was an appeal and cross-appeal from a decision of the Federal Court ordering the Chief Electoral Officer of Canada (CEOC) to certify to the Receiver General for Canada that all election expenses submitted by the respondents for the 2006 federal election were eligible for reimbursement, pursuant to subsection 465(1) of the *Canada Elections Act*.

The respondents represented electoral candidates who contributed to a pooled “regional media buy” (RMB) and paid for national advertisements broadcast in their electoral districts. In arrangements known as “in-and-out” transfers, the Conservative Party of Canada (Party) paid into the bank accounts of participating candidates an amount equal to the one that each candidate had committed to the RMB. The candidates then remitted the same amount to the Party to pay for the RMB advertising. They then claimed those advertising expenses as election expenses. The CEOC was not satisfied that the expenses had actually been incurred by the candidates. The Federal Court held that the CEOC had the authority to examine the documents provided by the respondents in order to determine the accuracy of the

*était raisonnable que le DGEC tienne compte de toute la documentation — L’absence de documents contractuels est particulièrement importante — Les documents n’indiquaient pas clairement qui avait acheté la publicité — Les factures ne démontraient pas que les candidats avaient engagé les frais relatifs aux APML parce que les intérêts du Parti et des candidats convergeaient largement — S’agissant de l’appel incident, la Cour fédérale a tiré des conclusions de fait indépendantes et a commis une erreur de droit en calculant la valeur commerciale d’une dépense de publicité — Appel et appel incident accueillis.*

*Interprétation des lois — Appel et appel incident d’une décision de la Cour fédérale ordonnant la certification de dépenses de publicité électorales — Les art. 16a) et d) de la Loi électorale du Canada confèrent au directeur général des élections du Canada (DGEC) de vastes responsabilités en matière de surveillance des opérations électorales ainsi que les pouvoirs et fonctions nécessaires à l’application de la Loi, donnant donc à penser que le rôle du DGEC, aux termes de l’art. 465, est plus étendu que l’examen mécanique de documents — Les art. 451(2.1) et (2.2) de la Loi n’auraient que peu d’utilité si le DGEC ne pouvait pas vérifier que les dépenses étaient dûment étayées par des éléments de preuve documentaire — Le DGEC dispose de pouvoirs légaux résiduels et n’a pas besoin que la Loi lui confère une compétence particulière pour vérifier les comptes de dépenses électorales des candidats — La déclaration de dépenses électorales au DGEC est donc fondamentale et n’est pas seulement de nature formelle.*

Il s’agissait d’un appel et d’un appel incident d’une décision par laquelle la Cour fédérale a ordonné au directeur général des élections du Canada (DGEC) de certifier au receveur général du Canada que toutes les dépenses électorales soumises par les intimés à l’égard de l’élection fédérale de 2006 étaient admissibles aux fins de remboursement en vertu du paragraphe 465(1) de la *Loi électorale du Canada*.

Les intimés représentaient des candidats à l’élection qui avaient contribué à un programme collectif d’« achats publicitaires dans des médias locaux » (APML) et avaient payé pour des publicités nationales diffusées dans leur circonscription. Dans le cadre d’arrangements connus sous le nom de mouvements financiers « réciproques », le Parti conservateur du Canada (le Parti) a versé dans les comptes bancaires des candidats participants un montant égal à celui que chaque candidat s’était engagé à verser au programme d’APML. Les candidats ont alors remis une somme équivalente au Parti pour payer les APML. Ils ont ensuite demandé le remboursement de ces dépenses de publicité comme une dépense électorale. Le DGEC n’était pas convaincu que les dépenses avaient effectivement été engagées par les candidats.

information that they contained. The Federal Court also concluded that the respondents had incurred the cost of paying for the advertising, and divided the cost equally among candidates in the respondent Callaghan's region.

The respondents submitted that subsection 465(1) requires the CEOC merely to "review" the candidates' documents contained in their electoral campaign returns, and not to verify their authenticity or that the election expenses claimed were for costs actually incurred by the candidates. The respondent Callaghan cross-appealed the Federal Court's determination of the amount of the advertisement cost that should be allocated to him as an election expense.

At issue was (1) whether the CEOC has the power to verify election expenses claimed by candidates and (2) whether there was sufficient material on which the CEOC could reasonably decline to state that he was satisfied that the respondents had incurred a portion of the cost of the RMB advertisements.

*Held*, the appeal and cross-appeal should be allowed.

(1) The respondents' position is not supported by an examination of the broader statutory context. Parliament did not intend to circumscribe the CEOC's role by confining the CEOC to a clerical function. It is not consistent with the statutory scheme to interpret the Act as leaving to the Commissioner of Canada Elections (Commissioner) sole responsibility for scrutinizing the documents and the supporting evidence in order to identify any offences, and for checking that they are not forgeries. Paragraphs 16(a) and (d) of the Act give the CEOC wide supervisory responsibilities for the conduct of elections, and the powers and functions necessary for the administration of the Act. This suggests a broader role for the CEOC under section 465 than the mechanical "review" of documents. Section 464 of the Act provides that the initial instalment of the reimbursement to the candidates is made after the CEOC has provided a certificate as well as some simple information. Subsections 451(2.1) and (2.2) of the Act, which require an official agent to supply documents evidencing the election expenses claimed and authorize the CEOC to require additional documents, would have little purpose if the CEOC could not ensure that election expenses claimed were properly supported by documentary evidence. The CEOC has residual statutory powers and does not need a specific grant of authority to audit candidates' electoral campaign returns. The requirements imposed by the Act to report election

La Cour fédérale estimait que le DGEC était habilité à examiner les documents fournis par les intimés pour juger de l'exactitude des renseignements qu'ils contenaient. En outre, la Cour fédérale a statué que les intimés avaient engagé les frais de paiement des annonces publicitaires et elle avait divisé le coût de ces publicités à parts égales entre les candidats de la région de M. Callaghan.

Les intimés soutenaient que le paragraphe 465(1) exige uniquement du DGEC qu'il « examine » les documents des candidats dans leurs comptes de campagne électorale, et non qu'il vérifie leur authenticité ou que les dépenses électorales déclarées se rapportaient à des frais qui avaient réellement été engagés par les candidats. L'intimé Callaghan a interjeté un appel incident contre la décision de la Cour fédérale établissant le montant des frais qui devraient lui être alloués à titre de dépense électorale afférente aux publicités.

Les questions litigieuses étaient celles de savoir 1) si le DGEC est habilité à vérifier les dépenses électorales des candidats et 2) si la documentation soumise au DGEC était suffisante pour qu'il puisse raisonnablement refuser d'affirmer qu'il avait la conviction que les intimés avaient engagé une partie des frais relatifs aux APML.

*Arrêt* : l'appel et l'appel incident doivent être accueillis.

1) Un examen du contexte législatif plus général n'étaye pas la position des intimés. Le législateur n'a pas voulu restreindre le rôle du DGEC à la fonction administrative. Il n'est pas conforme à l'économie de la Loi d'interpréter celle-ci comme laissant au seul commissaire aux élections fédérales (le commissaire) la responsabilité de scruter les documents et la preuve à l'appui pour déceler s'il y a eu infraction pénale découlant des états de dépenses électorales et pour vérifier que les documents ne sont pas falsifiés. Les alinéas 16a) et d) de la Loi confèrent au DGEC de vastes responsabilités en matière de surveillance des opérations électorales ainsi que les pouvoirs et fonctions nécessaires à l'application de la Loi. Ces dispositions donnent à penser que le rôle du DGEC, aux termes de l'article 465, est plus étendu que l'« examen » mécanique de documents. L'article 464 de la Loi prévoit que le versement initial du remboursement aux candidats est effectué sur réception d'un certificat du DGEC et la présentation de simples renseignements. Les paragraphes 451(2.1) et (2.2) de la Loi, qui, respectivement, prescrit à l'agent officiel de produire les pièces justificatives concernant les dépenses électorales déclarées et autorise le DGEC à ordonner la production de documents supplémentaires, n'auraient que peu d'utilité si le DGEC ne pouvait pas vérifier que les dépenses électorales déclarées étaient dûment étayées par des éléments de preuve documentaire. Le DGEC dispose de pouvoirs légaux résiduels et

expenses to the CEOC are thus substantive and not merely formal in nature.

(2) The documentary evidence related to the in-and-out transactions, the RMB program and the cost allocation of the RMB amply support the reasonableness of the CEOC's refusal to state that he was satisfied that the cost of the RMB had been incurred by the candidates in accordance with the Act. It was reasonable for the CEOC to consider the totality of the material and to determine the weight to be given to the different items in respect of particular candidates. The absence of contractual documents is significant because no one may incur an expense on behalf of a campaign without the written consent of the official agent. It was not clear from the material before the CEOC if the Party acted as the candidates' agent in purchasing the advertising, or if the candidates contracted directly with the advertising agent. The invoices issued by the Party and the advertising agent to the candidates do not provide clear evidence that the candidates had incurred the cost of the RMB advertising in their electoral districts. While it may be inferred that the payment of an invoice discharges a legal obligation when parties are operating at arm's length, this was not the case here: the interests of the Party and the candidates participating in the in-and-out transactions were closely aligned. In addition, the invoices did not state that they were for the cost of advertising purchased by or on behalf of the candidates.

As for the respondent's cross-appeal, the CEOC had not decided how to allocate the expenses among the participating campaigns. The Federal Court thus erred in law by making its own calculation of the commercial value of the advertising expenses.

#### STATUTES AND REGULATIONS CITED

*Canada Elections Act*, S.C. 2000, c. 9, ss. 2(1) "commercial value", "non-monetary contribution", 13(1), 15(4), 16, 51, 83(1), 366(3) (as am. by S.C. 2004, c. 24, s. 3), 368(c) (as am. *idem*, s. 4), 401, 404.2(2) (as enacted by S.C. 2003, c. 19, s. 24; 2006, c. 9, s. 44), (2.1) (as enacted *idem*), (2.2) (as enacted *idem*), (3) (as enacted by S.C. 2003, c. 19, s. 24), 406, 407 (as am. *idem*, s. 26), 415, 422 (as am. *idem*, s. 32), 435 (as am. *idem*, s. 39), 436, 437 (as am. *idem*, s. 41), 438(5), 440, 441 (as am. by S.C. 2001, c. 21, s. 22), 446(c), 451 (as am. by S.C. 2003, c. 19, s. 44; 2006, c. 9, s. 52), 452 (as am. *idem*, s. 53), 453 (as am. by S.C. 2003, c. 19, s. 46), 454, 455 (as am.

n'a pas besoin que la Loi lui confère une compétence particulière pour vérifier les comptes de dépenses électorales des candidats. L'obligation imposée par la Loi de déclarer les dépenses électorales au DGEC est donc fondamentale et n'est pas seulement de nature formelle.

2) La preuve documentaire relative aux mouvements financiers réciproques, au programme d'APML et à la répartition des frais relatifs aux APML démontre largement le caractère raisonnable du refus du DGEC d'affirmer qu'il avait la conviction que les frais relatifs aux APML avaient été engagés par les candidats en conformité avec la Loi. Il était raisonnable que le DGEC tienne compte de toute la documentation et détermine le poids à accorder aux différents documents selon le candidat concerné. L'absence de documents contractuels est particulièrement importante puisque personne ne peut engager une dépense pour le compte d'une campagne sans le consentement écrit de l'agent officiel. Les documents dont disposait le DGEC n'indiquaient pas clairement si le Parti avait agi à titre de mandataire des candidats en achetant la publicité ou si les candidats avaient conclu un contrat directement avec l'agent de publicité. Les factures adressées aux candidats par le Parti et l'agent de publicité ne démontrent pas clairement que les candidats avaient engagé les frais relatifs aux APML dans leurs circonscriptions. Bien que l'on puisse déduire du paiement d'une facture que celui-ci a été fait pour s'acquitter d'une obligation juridique lorsque les parties ne sont pas liées, ce n'était pas le cas en l'espèce : les intérêts du Parti et des candidats participant aux mouvements financiers réciproques convergeaient largement. De plus, les factures ne précisaient pas qu'elles avaient trait à de la publicité achetée par les candidats ou pour leur compte.

S'agissant de l'appel incident de l'intimé, le DGEC n'avait rendu aucune décision sur la façon dont la dépense devait être répartie entre les campagnes participantes. La Cour fédérale a donc commis une erreur de droit en calculant elle-même la valeur commerciale d'une dépense de publicité.

#### LOIS ET RÈGLEMENTS CITÉS

*Loi électorale du Canada*, L.C. 2000, ch. 9, art. 2(1) « contribution non monétaire », « valeur commerciale », 13(1), 15(4), 16, 51, 83(1), 366(3) (mod. par L.C. 2004, ch. 24, art. 3), 368(c) (mod., *idem*, art. 4), 401, 404.2(2) (édicte par L.C. 2003, ch. 19, art. 24; 2006, ch. 9, art. 44), (2.1) (édicte, *idem*), (2.2) (édicte, *idem*), (3) (édicte par L.C. 2003, ch. 19, art. 24), 406, 407 (mod., *idem*, art. 26), 415, 422 (mod., *idem*, art. 32), 435 (mod., *idem*, art. 39), 436, 437 (mod., *idem*, art. 41), 438(5), 440, 441 (mod. par L.C. 2001, ch. 21, art. 22), 446, 451 (mod. par L.C. 2003, ch. 19, art. 44; 2006, ch. 9, art. 52), 452 (mod., *idem*, art. 53), 453 (mod. par L.C. 2003, ch. 19, art. 46), 454, 455

by S.C. 2004, c. 24, s. 19), 456 to 460, 461 (as am. by S.C. 2003, c. 19, s. 47), 462, 464 (as am. *idem*, s. 48), 465 (as am. *idem*, s. 49), 471 (as am. *idem*, s. 54), 472, 497(1)(l),(s),(3)(g),(p), 501(1)(a.1) (as am. by S.C. 2004, c. 24, s. 22), 502(1)(c), 507 (as am. by S.C. 2003, c. 19, s. 61), 510, 511(1) (as am. by S.C. 2006, c. 9, s. 130), (2) (as am. *idem*).

## CASES CITED

## DISTINGUISHED:

*Stevens v. Conservative Party of Canada*, 2005 FCA 383, [2006] 2 F.C.R. 315, 262 D.L.R. (4th) 532, 343 N.R. 275.

## CONSIDERED:

*Harper v. Canada (Attorney General)*, 2004 SCC 33, [2004] 1 S.C.R. 827, 348 A.R. 201, 239 D.L.R. (4th) 193; *Rafuse v. Canada (Pension Appeals Board)*, 2002 FCA 31, 286 N.R. 385; *Martinoff v. Canada*, [1994] 2 F.C. 33, (1993), 18 Admin. L.R. (2d) 191, 88 C.C.C. (3d) 341, 165 N.R. 309 (C.A.).

## REFERRED TO:

*Dunsmuir v. New Brunswick*, 2008 SCC 9, [2008] 1 S.C.R. 190, 329 N.B.R. (2d) 1, 291 D.L.R. (4th) 577.

APPEAL and CROSS-APPEAL from the Federal Court's decision (2010 FC 43, [2011] 2 F.C.R. 3) ordering the Chief Electoral Officer of Canada to certify to the Receiver General for Canada that all election expenses submitted by the respondents for the 2006 federal election were eligible for reimbursement, pursuant to subsection 465(1) of the *Canada Elections Act*, S.C. 2000, c. 9. Appeal and cross-appeal allowed.

## APPEARANCES

*Barbara A. McIsaac, Q.C.* for appellant.  
*Michel Décary, Q.C.* and *Stephen W. Hamilton* for respondents.

## SOLICITORS OF RECORD

*Borden Ladner Gervais LLP*, Ottawa, for appellant.  
*Stikeman Elliott LLP*, Montréal, for respondents.

(mod. par L.C. 2004, ch. 24, art. 19), 456 à 460, 461 (mod. par L.C. 2003, ch. 19, art. 47), 462, 464 (mod., *idem*, art. 48), 465 (mod., *idem*, art. 49), 471 (mod., *idem*, art. 54), 472, 497(1)(l),(s),(3)(g),(p), 501(1)(a.1) (mod. par L.C. 2004, ch. 24, art. 22), 502(1)(c), 507 (mod. par L.C. 2003, ch. 19, art. 61), 510, 511(1) (mod. par L.C. 2006, ch. 9, art. 130), (2) (mod., *idem*).

## JURISPRUDENCE CITÉE

## DÉCISION DIFFÉRENCIÉE :

*Stevens c. Parti conservateur du Canada*, 2005 CAF 383, [2006] 2 R.C.F. 315.

## DÉCISIONS EXAMINÉES :

*Harper c. Canada (Procureur général)*, 2004 CSC 33, [2004] 1 R.C.S. 827; *Rafuse c. Canada (Commission d'appel des pensions)*, 2002 CAF 31; *Martinoff c. Canada*, [1994] 2 C.F. 33 (C.A.).

## DÉCISION CITÉE :

*Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190, 329 R.N.-B. (2<sup>e</sup>) 1.

APPEL et APPEL INCIDENT d'une décision (2010 CF 43, [2011] 2 R.C.F. 3) par laquelle la Cour fédérale a ordonné au Directeur général des élections du Canada de certifier au receveur général du Canada que toutes les dépenses électorales soumises par les intimés à l'égard de l'élection fédérale de 2006 étaient admissibles aux fins de remboursement en vertu du paragraphe 465(1) de la *Loi électorale du Canada*, L.C. 2000, ch. 9. Appel et appel incident accueillis.

## ONT COMPARU

*Barbara A. McIsaac, c.r.* pour l'appellant.  
*Michel Décary, c.r.* et *Stephen W. Hamilton* pour les intimés.

## AVOCATS INCRITS AU DOSSIER

*Borden Ladner Gervais S.R.L., S.E.N.C.R.L.*, Ottawa, pour l'appellant.  
*Stikeman Elliott S.E.N.C.R.L., s.r.l.*, Montréal, pour les intimés.

Table of Contents

	Paragraphs
I Introduction .....	1–11
II CEOC’s Appeal	
Statutory Framework .....	12–23
Decision of the Chief Electoral Officer of Canada .....	24–28
Decision of the Federal Court.....	29–34
Issues and Analysis	
Issue 1: Does the CEOC have the power to verify election expenses claimed by candidates?.....	35–78
Issue 2: Was there sufficient material before the CEOC on which he could reasonably decline to state that he was satisfied that the respondents had incurred a portion of the cost of the RMB advertisements which they claimed as election expenses? .....	79–106
Conclusions.....	107–109
III Respondents’ Cross-Appeal	
Introduction.....	110–112
Statutory Provisions .....	113–115
Decision of the Federal Court.....	116–121
Analysis.....	122–130
Conclusion .....	131

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

THE COURT:

## I INTRODUCTION

[1] This is an appeal by the Chief Electoral Officer of Canada (CEOC) from a decision of the Federal Court (2010 FC 43, [2011] 2 F.C.R. 3). In that decision, Justice Martineau (Judge) granted the application for judicial review brought by the respondents to this appeal. He ordered the CEOC to certify to the Receiver

Table des matières

	Paragraphes
I Introduction .....	1–11
II Appel du DGEC	
Cadre législatif.....	12–23
Décision du directeur général des élections du Canada.....	24–28
Décision de la Cour fédérale.....	29–34
Questions et analyse	
Question 1 : Le DGEC est-il habilité à vérifier les dépenses électorales des candidats?.....	35–78
Question 2 : La documentation soumise au DGEC était-elle suffisante pour que celui-ci puisse raisonnablement refuser d’affirmer qu’il avait la conviction que les intimés avaient engagé une partie des frais relatifs aux APML déclarés dans leur dépenses électorales?.....	79–106
Conclusions.....	107–109
III Appel incident des intimés	
Introduction.....	110–112
Dispositions législatives.....	113–115
Décision de la Cour fédérale.....	116–121
Analyse.....	122–130
Conclusion .....	131

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

LA COUR :

## I INTRODUCTION

[1] Le directeur général des élections du Canada (le DGEC) a interjeté appel d’une décision de la Cour fédérale (2010 CF 43, [2011] 2 R.C.F. 3) dans laquelle le juge Martineau (le juge) a fait droit à la demande de contrôle judiciaire introduite par les intimés dans le présent pourvoi. Le juge a ordonné au DGEC de certifier

General that all the election expenses submitted by the respondents in their capacity as the official agents for two Conservative Party of Canada (Party) candidates at the 2005–2006 general election were eligible for reimbursement.

[2] The Judge held that the CEOC had wrongly refused to certify as election expenses payments made by the respondents in respect of costs incurred for certain television and radio political advertisements that were broadcast in the respondents' electoral districts. The respondents had made the payments in question to the Party from funds which the Party had provided to them earlier that day for this purpose. The Judge concluded that the CEOC had erred by refusing to state that he was satisfied that the payments by the respondents were for advertising costs that they had incurred.

[3] The respondent Callaghan has cross-appealed the Judge's determination of the amount of the cost of the pooled political advertisements that should be allocated to him as an election expense. The Judge divided the cost equally among candidates in Mr. Callaghan's region who had agreed to pool their resources to contribute to the cost of the advertisements which were broadcast the same number of times in each of their electoral districts.

[4] This litigation arises from a scheme devised by the Party in early December 2005, about a month into the election campaign, when it had already spent close to the maximum amount of the election expenses permitted under the *Canada Elections Act*, S.C. 2000, c. 9 (Act). Party officials invited Conservative candidates who had not reached their spending limit to contribute, with others in their region, to a pooled "regional media buy" (RMB).

[5] Candidates were asked by Party officials to commit an amount of money, up to their spending limits, for national advertisements produced for the Party, which would be broadcast in their electoral district, with a "tag line" indicating that the advertisement had been

au receveur général que toutes les dépenses électorales soumises par les intimés en qualité d'agents officiels de deux candidats du Parti conservateur du Canada (le Parti) à l'élection générale de 2005–2006 étaient admissibles aux fins de remboursement.

[2] Le juge a statué que le DGEC avait eu tort de refuser de certifier, à titre de dépenses électorales, des paiements effectués par les intimés relativement aux frais engagés pour certaines annonces publicitaires de nature politique diffusées à la radio et à la télévision dans les circonscriptions des intimés. Les intimés avaient fait les paiements en question au Parti avec des fonds que le Parti leur avait remis à cette fin, plus tôt le même jour. Le juge a conclu que le DGEC avait commis une erreur en refusant d'attester sa conviction que les paiements effectués par les intimés se rapportaient aux frais de publicité qu'ils avaient engagés.

[3] L'intimé Callaghan a interjeté un appel incident contre la décision du juge établissant le montant des frais qui devraient lui être alloués à titre de dépense électorale afférente aux publicités politiques collectives. Le juge a divisé le coût de ces publicités à parts égales entre les candidats de la région de M. Callaghan qui avaient accepté de réunir leurs ressources pour contribuer au coût des annonces publicitaires qui étaient diffusées le même nombre de fois dans chacune de leurs circonscriptions.

[4] Le présent litige découle d'un procédé imaginé par le Parti au début de décembre 2005, environ un mois après le début de la campagne électorale, alors que les dépenses électorales du Parti atteignaient presque déjà le montant maximal permis par la *Loi électorale du Canada*, L.C. 2000, ch. 9 (la Loi). Des agents du Parti ont invité des candidats conservateurs qui n'avaient pas atteint leur plafond à contribuer, avec d'autres candidats de leur région, à un programme collectif d'« achats publicitaires dans des médias locaux » (APML).

[5] Des agents du Parti ont demandé aux candidats d'engager un montant ne dépassant pas leur plafond pour des publicités nationales réalisées pour le Parti; ces publicités seraient diffusées dans leur circonscription, avec un « titre d'appel » précisant que l'annonce

authorized by the official agent of the participating candidate. The Party paid into the bank accounts of participating candidates, including the two for whom the respondents acted as official agents, an amount equal to the amount that each candidate had committed to the RMB. It was a condition of the transfer of these funds that the candidates remit an equivalent amount to the Party to pay for a share of the RMB advertising.

[6] The campaigns participating in this scheme, including those run by the respondents, duly remitted the money, which they subsequently entered as an election expense, and claimed part of it back from the Receiver General by way of reimbursement. The payment by the candidate to the Party was to be made on the same day that the Party transferred the funds to the candidate. These arrangements are known as “in-and-out” transactions.

[7] On the basis of the documents submitted by the respondents in support of their election expenses, the CEOC was not satisfied that the payments made to the Party through the in-and-out transactions represented the cost of advertisements that the respondents, and the other candidates who participated in the in-and-out transactions, had in fact incurred. His concern was that the advertising costs might have been incurred, not by the candidates, but by the Party when it arranged with its advertising agent to have the advertisements broadcast and that, because the Party had almost reached its permitted spending limit, it had merely transferred these costs to participating candidates through the in-and-out transactions. Accordingly, he refused to include these amounts in the certificate that the respondents needed in order to obtain from the Receiver General reimbursement of election expenses for costs that they had incurred.

[8] In our analysis of the statutory scheme respecting election expenses, this appeal turns on the answer to the following question. Was there sufficient material before the CEOC on which he could reasonably decline to state that he was satisfied that the respondents had incurred a portion of the cost of the RMB

publicitaire avait été autorisée par l’agent officiel du candidat participant. Le Parti a versé dans les comptes bancaires des candidats participants, y compris les deux candidats pour lesquels les intimés agissaient à titre d’agents officiels, un montant égal à celui que chaque candidat s’était engagé à verser au programme d’APML. Le virement de ces montants était subordonné à la condition que les candidats remettent une somme équivalente au Parti pour payer une part des APML.

[6] Les campagnes qui ont pris part à ce procédé, notamment celles dirigées par les intimés, ont dûment remis le montant, qu’elles ont ensuite inscrit comme une dépense électorale, puis elles ont demandé au receveur général de leur en rembourser une partie. Le candidat devait effectuer son paiement au Parti le jour même où le Parti virait les fonds au compte du candidat. Ces arrangements sont connus sous le nom de mouvements financiers « réciproques ».

[7] Le DGEC n’était pas convaincu, à la lumière des documents présentés par les intimés au soutien de leurs dépenses électorales, que les paiements faits au Parti par le truchement des mouvements financiers réciproques représentaient les frais que les intimés, et les autres candidats qui avaient pris part à ce procédé, avaient réellement engagés pour les annonces publicitaires. Il était préoccupé de ce que les frais de publicité auraient pu être engagés non pas par les candidats, mais par le Parti lorsque ce dernier a pris les dispositions avec son agent de publicité pour faire diffuser ces annonces, et de ce que le Parti, ayant presque atteint son plafond autorisé avait tout simplement transféré ces frais aux candidats participants au moyen des mouvements financiers réciproques. Par conséquent, il a refusé d’inclure ces montants dans le certificat que les intimés devaient présenter au receveur général pour obtenir le remboursement afférent aux dépenses électorales qu’ils avaient engagées.

[8] Selon notre analyse du régime législatif concernant les dépenses électorales, l’issue du présent appel dépend de la réponse à la question suivante. La documentation soumise au DGEC était-elle suffisante pour que celui-ci puisse raisonnablement refuser d’affirmer qu’il avait la conviction que les intimés avaient engagé

advertisements which they claimed as election expenses in their electoral campaign returns?

[9] With all respect to the Judge, who reached the opposite conclusion, in our view the CEOC's decision was not unreasonable. Accordingly, the appeal will be allowed and the respondents' application for judicial review dismissed.

[10] The respondent Callaghan's cross-appeal of the Judge's allocation of the costs of the pooled advertising among members of the pool will also be allowed. Since we have concluded that it was reasonably open for the CEOC on the information available to him to refuse to certify the disputed election expenses, there are no candidates' costs with respect to the RMB to allocate. In the absence of a decision by the CEOC on the question, the Judge should not have made his own calculation of the share of the advertising cost attributable to Mr. Callaghan's candidate's campaign.

[11] This application for judicial review was originally brought by 35 of the 67 official agents whose candidates participated in the in-and-out transactions and claimed the cost of the RMB as an election expense that they had incurred. The particular circumstances of the different participants varied. So, in order to reduce complexity, only the current respondents proceeded with the application. However, this is a test case, not a representative proceeding.

## II CEOC'S APPEAL

### Statutory Framework

[12] We set out the provisions of the *Canada Elections Act* of most immediate relevance to this appeal in our analysis of the issues of statutory interpretation. It is unnecessary to repeat them in this overview of the legislative scheme as it pertains to the appeal. Similarly, the factual background is detailed in our description of the CEOC's decision and in our analysis of the evidence available to the CEOC when he decided that he was not

une partie des frais relatifs aux APML déclarés au titre de dépenses électorales dans leurs comptes de campagne électorale?

[9] Avec déférence pour le juge, qui est parvenu à la conclusion contraire, nous sommes d'avis que la décision du DGEC n'était pas déraisonnable. En conséquence, l'appel sera accueilli et la demande de contrôle judiciaire des intimés sera rejetée.

[10] L'appel incident de l'intimé Callaghan quant à la répartition faite par le juge des coûts des publicités collectives entre les membres du groupe y ayant souscrit sera aussi accueilli. Puisque nous avons conclu qu'il était raisonnablement loisible au DGEC, eu égard à l'information dont il disposait, de refuser de certifier les dépenses électorales en cause, il n'y a pas lieu d'allouer à des candidats des frais relatifs au programme d'APML. Le DGEC ne s'étant pas prononcé sur la question, le juge n'aurait pas dû faire son propre calcul de la part des frais de publicité attribuables à la campagne du candidat de M. Callaghan.

[11] Initialement, la demande de contrôle judiciaire en l'instance a été présentée par 35 des 67 agents officiels dont les candidats ont participé aux mouvements financiers réciproques et ont déclaré le coût des APML à titre de dépense électorale qu'ils avaient engagée. La situation particulière des divers participants diffèrait. Aussi, afin d'atténuer la complexité de l'instance, seuls les intimés actuels ont poursuivi la demande. Toutefois, il s'agit en l'espèce d'une cause type, non d'un recours collectif.

## II APPEL DU DGEC

### Cadre législatif

[12] Nous reproduisons, dans notre analyse des questions d'interprétation législative, les dispositions de la *Loi électorale du Canada* qui sont les plus directement pertinentes pour le présent appel. Il n'est pas nécessaire de les reprendre ici, dans l'aperçu du régime législatif applicable à l'appel. De même, le contexte factuel est exposé en détail dans notre présentation de la décision du DGEC et dans notre analyse de la preuve dont

satisfied on the basis of the documents submitted to him that the cost of the RMB had been incurred by the candidates, rather than by the Party.

[13] The overall objectives of the Act were clearly explained by Justice Bastarache writing for the majority in *Harper v. Canada (Attorney General)*, 2004 SCC 33, [2004] 1 S.C.R. 827, when he said (at paragraph 62):

First, the State can provide a voice to those who might otherwise not be heard. The Act does so by reimbursing candidates and political parties and by providing broadcast time to political parties. Second, the State can restrict the voices which dominate the political discourse so that others may be heard as well. In Canada, electoral regulation has focussed on the latter by regulating electoral spending through comprehensive election finance provisions. These provisions seek to create a level playing field for those who wish to engage in the electoral discourse. This in turn, enables voters to be better informed; no one voice is overwhelmed by another. [Emphasis added.]

#### Reimbursement

[14] Registered parties and candidates are both entitled to a partial reimbursement of their election expenses from public funds. Candidates who receive more than 10% of the total number of votes cast are entitled to an initial reimbursement of 15% of their election expenses (section 464 [as am. by S.C. 2003, c. 19, s. 48]). On the submission of a candidate's electoral campaign return, and when satisfied that the candidate has complied with the statutory reporting provisions, the CEOC must provide a certificate setting out the final amount of reimbursement of the candidate's election expenses, which may not exceed 60% of the expense limit (section 465 [as am. *idem*, s. 49]). Any surplus remaining in a campaign bank account after all debts have been paid, and any reimbursement received, goes to the party or to the electoral district association (sections 471 [as am. *idem*, s. 54] and 472).

disposait celui-ci lorsqu'il a décidé qu'eu égard aux documents qui lui avaient été soumis, il n'était pas convaincu que les frais afférents aux APML avaient été engagés par les candidats plutôt que par le Parti.

[13] Les objectifs généraux de la Loi ont été clairement expliqués par le juge Bastarache qui, s'exprimant au nom des juges majoritaires dans l'arrêt *Harper c. Canada (Procureur général)*, 2004 CSC 33, [2004] 1 R.C.S. 827, a déclaré (au paragraphe 62) :

Premièrement, l'État peut donner une voix à ceux qui ne pourraient autrement se faire entendre. C'est ce que fait la Loi en prévoyant le remboursement des dépenses des candidats et des partis politiques et en attribuant du temps d'antenne aux partis politiques. Deuxièmement, l'État peut atténuer les voix qui dominent le discours politique pour que d'autres voix puissent elles aussi se faire entendre. Au Canada, le législateur a choisi de régir le processus électoral principalement au moyen de la deuxième solution, soit en réglementant les dépenses électorales par des dispositions exhaustives sur le financement des élections. Ces dispositions visent à permettre à ceux qui souhaitent participer au débat électoral de le faire à armes égales. Leur participation permet aux électeurs d'être mieux informés; aucune voix n'est étouffée par une autre. [Non souligné dans l'original.]

#### Reimbursement

[14] Les partis et candidats enregistrés ont droit à un remboursement partiel de leurs dépenses électorales à même les deniers publics. Les candidats qui obtiennent plus de 10 % du nombre total des votes exprimés ont droit à un remboursement initial de 15 % de leurs dépenses électorales (article 464 [mod. par L.C. 2003, ch. 19, art. 48]). Dès qu'il reçoit un compte de dépenses électorales du candidat pour la campagne et qu'il est convaincu que le candidat s'est conformé aux conditions imposées par la loi en matière de reddition de compte, le DGEC doit délivrer un certificat énonçant le montant final du remboursement des dépenses électorales du candidat, lequel ne peut dépasser 60 % du plafond des dépenses (article 465 [mod., *idem*, art. 49]). Tout excédent restant dans un compte bancaire de campagne, après que toutes les dettes ont été acquittées et que tous les remboursements ont été reçus, est dévolu au parti ou à l'association de circonscription (articles 471 [mod., *idem*, art. 54] et 472).

[15] Registered parties that receive at least 2% of the total number of votes cast, or at least 5% of the votes cast in the electoral districts where they ran candidates, are entitled to a reimbursement of 50% of their election expenses (section 435 [as am. *idem*, s. 39]).

#### Spending limits

[16] The Act contains formulae for calculating the spending limits of individual candidates (sections 440 and 441 [as am. by S.C. 2001, c. 21, s. 22]) and registered parties (section 422 [as am. by S.C. 2003, c. 19, s. 32]). It is an offence for candidates (paragraphs 497(1)(s), 497(3)(p) and 502(1)(c)) and parties to exceed these limits (paragraphs 497(1)(l), 497(3)(g) and section 507 [as am. *idem*, s. 61]).

[17] The spending limits apply to “election expenses” which include (section 407 [as am. *idem*, s. 26]) costs incurred in acquiring goods and services used for directly promoting a registered party, its leader or a candidate during an election period. (Personal expenses are also limited but are not relevant to this appeal.) Non-monetary contributions received by a candidate, and used for similar promotional purposes, also constitute election expenses. The commercial value of non-monetary contributions (defined in subsection 2(1)) must be reported in a candidate’s electoral campaign return and counts towards the spending limit: paragraph 451(2)(i) [as am. *idem*, s. 44]. Monetary contributions to a campaign are reported separately and are not election expenses for the purpose of the statutory spending limit. However, to the extent that they are used by the candidate for an election-related cost, they are included in his or her election expenses.

#### Transfers

[18] The Act provides separate spending limits for parties and candidates. In order to prevent spending

[15] Les partis enregistrés qui recueillent au moins 2 % du nombre total de votes exprimés ou au moins 5 % des votes exprimés dans les circonscriptions où ils ont présenté des candidats ont droit à un remboursement de 50 % de leurs dépenses électorales (article 435 [mod., *idem*, art. 39]).

#### Plafond

[16] La Loi prévoit des formules pour calculer le plafond de chacun des candidats (articles 440 et 441 [mod. par L.C. 2001, ch. 21, art. 22]) et des partis enregistrés (article 422 [mod. par L.C. 2003, ch. 19, art. 32]). Le fait pour un candidat (alinéas 497(1)s, 497(3)p) et 502(1)c) ou pour un parti (alinéas 497(1)l, 497(3)g) et article 507 [mod., *idem*, art. 61]) d’excéder le plafond constitue une infraction.

[17] Le plafond s’applique aux « dépenses électorales », qui comprennent (article 407 [mod., *idem*, art. 26]) les frais engagés pour acquérir des biens et des services qui servent à favoriser directement un parti enregistré, son chef ou un candidat pendant une période électorale. (Les dépenses personnelles sont aussi plafonnées, mais cette question n’est pas pertinente pour le présent appel.) Les contributions non monétaires que reçoit un candidat et qui servent à des fins promotionnelles semblables constituent également des dépenses électorales. La valeur commerciale des contributions non monétaires (définies au paragraphe 2(1)) doit être incluse dans le compte de campagne électorale du candidat, et elle compte dans le calcul relatif au plafond : alinéa 451(2)i) [mod., *idem*, art. 44]. Les contributions monétaires à une campagne font l’objet d’un rapport distinct; elles ne constituent pas des dépenses électorales aux fins du plafond imposé par la Loi. Néanmoins, dans la mesure où ces contributions sont utilisées par le candidat pour des frais liés à une élection, elles sont incluses dans ses dépenses électorales.

#### Cessions

[18] La Loi prévoit des plafonds distincts pour les partis et pour les candidats. Pour éviter que soient déjoués

limits from being defeated, a cost incurred by a party must be reported by the party, and included in its total of election expenses. A party may not transfer a cost that it has incurred to a candidate who has room in her or his spending limit. Monetary and non-monetary transfers between candidates are prohibited.

[19] However, the barrier between party and candidate finances is not impermeable, because the Act permits monetary and non-monetary transfers between a candidate and a party or its electoral district association (subsections 404.2(2) [as enacted by S.C. 2003, c. 19, s. 24; 2006, c. 9, s. 44], (2.1) [as enacted *idem*], (2.2) [as enacted *idem*] and (3) [as enacted by S.C. 2003, c. 19, s. 24]). Thus, for example, money, goods, or services transferred by a party to a candidate are not included in the party's election expenses and do not count towards the party's spending limit. However, when the money is spent by the candidate on an election-related item, that amount is an election expense of the candidate, as is the commercial value of goods and services transferred by a party for use in a candidate's election campaign.

#### Official agents

[20] A candidate must appoint an official agent before the campaign incurs an election-related cost or accepts a campaign contribution. The official agent acts, in effect, as treasurer of the campaign and is responsible for managing its finances and ensuring compliance with the rules regulating the financial aspects of a campaign (subsection 83(1) and sections 436 and 437 [as am. by S.C. 2003, c. 19, s. 41]). The official agent is responsible for keeping records of contributions and disbursements, and must submit to the CEOC an audited return, with supporting documents, after the election: see sections 451 to 456 [ss. 451 (as am. *idem*, s. 44; 2006, c. 9, s. 52), 452 (as am. *idem*, s. 53), 453 (as am. by S.C. 2003, c. 19, s. 46), 455 (as am. by S.C. 2004, c. 24, s. 19)] for details. In order that campaigns do not accidentally exceed their spending limits, and to ensure proper accountability, only the candidate, the official agent, or

les plafonds, les frais engagés par un parti doivent être déclarés par le parti et inclus dans le total de ses dépenses électorales. Nul parti ne peut transférer des frais qu'il a engagés à un candidat ou à une candidate qui bénéficie d'une certaine latitude avant d'atteindre son plafond. Les cessions monétaires et non monétaires entre candidats sont interdites.

[19] Toutefois, la frontière entre les finances d'un parti et celles d'un candidat n'est pas étanche; en effet, la Loi permet des cessions monétaires et non monétaires entre un candidat et un parti ou son association de circonscription (paragraphe 404.2(2) [édicte par L.C. 2003, ch. 19, art. 24; 2006, ch. 9, art. 44], (2.1) [édicte, *idem*], (2.2) [édicte, *idem*] et (3) [édicte par L.C. 2003, ch. 19, art. 24]). Par exemple, les fonds, les biens ou les services cédés par un parti à un candidat ne sont pas inclus dans les dépenses électorales du parti et ils ne sont pas pris en compte dans le plafond du parti. Cependant, lorsque les fonds sont dépensés par le candidat pour un poste lié à l'élection, le montant ainsi dépensé constitue une dépense électorale du candidat, tout comme constitue une dépense électorale la valeur commerciale des biens et des services cédés par un parti pour servir à la campagne électorale d'un candidat.

#### Agents officiels

[20] Tout candidat doit nommer un agent officiel avant d'engager une dépense liée à l'élection ou d'accepter une contribution de campagne. Dans les faits, l'agent officiel agit comme trésorier de la campagne et est responsable de la gestion des finances de la campagne et de l'observation des règles qui régissent les aspects financiers de la campagne (paragraphe 83(1) et articles 436 et 437 [mod. par L.C. 2003, ch. 19, art. 41]). L'agent officiel est responsable de tenir les comptes détaillant les contributions et les dépenses, et il doit remettre au DGEC un rapport vérifié, avec documents à l'appui, à la suite de l'élection : voir les articles 451 à 456 [art. 451 (mod., *idem*, art. 44; 2006, ch. 9, art. 52), 452 (mod., *idem*, art. 53) 453 (mod. par L.C. 2003, ch. 19, art. 46), 455 (mod. par L.C. 2004, ch. 24, art. 19)] pour plus de détails. Pour faire en sorte que les campagnes n'excèdent pas accidentellement leur plafond et pour garantir une

a person authorized in writing by the official agent, may incur an expense (subsection 438(5) and paragraph 446(c)).

[21] Similar provisions apply to registered parties. The chief agent of a party is essentially the equivalent for the party of a candidate's official agent (section 415). The chief agent of the Party is the Conservative Fund Canada.

#### Chief Electoral Officer of Canada

[22] The CEOC has overall responsibility for the conduct of elections in Canada, and exercises the powers and performs the functions and duties necessary for the administration of the Act (section 16). Public confidence in a fair electoral process depends on the actual and perceived neutrality of the office. To underline the importance of the position to the maintenance of democracy in Canada, the CEOC is a Parliamentary officer, who holds office on terms similar to those of a superior court judge (subsection 13(1)), and communicates with the Governor in Council for the purposes of the Act through the designated Minister (subsection 15(4)).

[23] Of particular relevance to the present case, the CEOC receives the electoral campaign returns of candidates and parties. Normally, the CEOC accepts without further inquiry the documents that candidates and parties are required to submit in support of the election expenses claimed. However, when in doubt, the CEOC's auditors make further inquiries. For this purpose, the CEOC may require the production of documentary evidence to support the audited return (subsection 451(2.2) [as enacted by S.C. 2003, c. 19, s. 44]) and corrections to the documents (section 457). When satisfied that candidates and parties have fulfilled their statutory reporting duties, the CEOC certifies to the Receiver General the amount, if any, of their claimed expenses that are eligible for reimbursement (subsection 465(1)).

responsabilisation adéquate, seuls le candidat, l'agent officiel ou une personne autorisée par écrit par l'agent officiel peuvent engager une dépense (paragraphe 438(5) et article 446).

[21] Des dispositions semblables s'appliquent aux partis enregistrés. L'agent officiel d'un parti est essentiellement l'équivalent, pour le parti, de l'agent officiel du candidat (article 415). L'agent principal des finances du Parti est le Fonds conservateur du Canada.

#### Directeur général des élections du Canada

[22] Le DGEC a la responsabilité générale des opérations électorales au Canada; il exerce les pouvoirs et fonctions nécessaires à l'application de la Loi (article 16). La confiance du public en un processus électoral juste repose sur la neutralité effective de ce poste et sur la perception de neutralité à son égard. Pour souligner l'importance du rôle du DGEC pour le maintien de la démocratie au Canada, le directeur général des élections est un haut fonctionnaire parlementaire, qui exerce ses fonctions selon des conditions analogues à celles d'un juge d'une cour supérieure (paragraphe 13(1)) et qui communique, pour l'application de la Loi, avec le gouverneur en conseil par l'intermédiaire du ministre désigné (paragraphe 15(4)).

[23] Fait d'une importance particulière pour la présente affaire, le DGEC reçoit les comptes de campagne électorale des candidats et des partis. Généralement, il accepte sans autre forme d'enquête les documents que les candidats et les partis sont tenus de présenter au soutien des dépenses électorales déclarées. En cas de doute, toutefois, les vérificateurs du DGEC demandent des renseignements supplémentaires. À cette fin, le DGEC peut exiger la production de pièces justificatives pour étayer le compte vérifié (paragraphe 451(2.2) [édicte par L.C. 2003, ch. 19, art. 44]) et demander des corrections aux documents (article 457). Lorsqu'il est convaincu que les candidats et les partis se sont conformés aux obligations que leur impose la Loi en matière de reddition de compte, le DGEC certifie au receveur général le montant, s'il en est, des dépenses déclarées qui donnent ouverture à un remboursement (paragraphe 465(1)).

## Decision of the Chief Electoral Officer of Canada

[24] Having reviewed the electoral campaign return and related documents for Robert A. Campbell, the Conservative candidate in the electoral district of Dartmouth–Cole Harbour, Nova Scotia, the CEOC wrote a letter, dated April 23, 2007, to Mr. Callaghan, in his capacity as Mr. Campbell’s official agent. The letter stated as follows.

The return includes a claimed election expense of \$3,947.07 with the following description: “2005-2006 Candidate share of media advertisement”. Having reviewed the supporting documents evidencing this expense and taking into account the circumstances in which the amount in question was invoiced to and paid for by the campaign, I wish to inform you that I am not satisfied that the documentation submitted establishes the claimed election expense. Accordingly, the amount of \$3,947.07 invoiced to the campaign by the Conservative Fund of Canada will be excluded from the amount I will certify to the Receiver General of Canada for the purposes of reimbursement in accordance with section 465 of the *Canada Elections Act*.

The letter ended by saying that the CEOC would reconsider the decision to exclude the disputed expense if Mr. Callaghan submitted further documentary evidence satisfying the CEOC that it was indeed an election expense.

[25] The CEOC sent an identical letter, bearing the same date, to Mr. Pallett regarding the electoral campaign return for Dan Mailer, the Conservative candidate in the electoral district of London–Fanshawe, Ontario, and to the other participating campaigns.

[26] On April 25, 2007, the CEOC wrote to Susan Kehoe, Interim Executive Director, Conservative Party of Canada. He amplified as follows the reasons stated in the letter to the agents for refusing to include the disputed expenses in the certificate.

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

## Décision du directeur général des élections du Canada

[24] Après avoir examiné le compte de campagne électorale et les documents y afférents de Robert A. Campbell, le candidat conservateur dans la circonscription de Dartmouth–Cole Harbour, en Nouvelle-Écosse, le DGEC a écrit une lettre en date du 23 avril 2007 à M. Callaghan, en sa qualité d’agent officiel de M. Campbell. La lettre exposait ce qui suit :

[TRADUCTION] Le compte comprend une somme de 3 947,07 \$ pour une dépense électorale décrite en ces termes : [TRADUCTION] « Part du candidat pour la publicité-médias de 2005-2006 ». Après avoir examiné les pièces justificatives de cette dépense et tenu compte des circonstances dans lesquelles le montant en question a été facturé à la campagne et payé par celle-ci, je souhaite vous informer que je ne suis pas convaincu que la documentation produite établit la dépense électorale déclarée. En conséquence, le montant de 3 947,07 \$ facturé à la campagne par le Fonds conservateur du Canada sera exclu du montant que je certifierai au receveur général du Canada aux fins de remboursement conformément à l’article 465 de la *Loi électorale du Canada*.

En terminant la lettre, le DGEC déclarait qu’il ré-examinerait la décision d’exclure la dépense en cause si M. Callaghan produisait d’autres éléments de preuve documentaire qui le convainquaient que cette dépense constituait bien une dépense électorale.

[25] Le DGEC a envoyé une lettre identique portant la même date à M. Pallett concernant le compte de dépenses de campagne de Dan Mailer, le candidat conservateur dans la circonscription de London–Fanshawe, en Ontario, et aux autres campagnes participantes.

[26] Le 25 avril 2007, le DGEC a écrit à Susan Kehoe, directrice générale intérimaire du Parti conservateur du Canada. Il a développé dans les termes suivants les motifs énoncés dans la lettre aux agents pour expliquer le refus d’inclure les dépenses en cause dans le certificat :

[TRADUCTION] Ma décision concernant le programme d’« achats publicitaires dans des médias » repose sur mon appréciation des circonstances entourant ce programme, lesquelles demeurent non éclaircies. Ces circonstances incluent notamment le fait que la facturation interne entre le parti et les candidats n’est pas adéquatement étayée par des documents provenant de tiers et l’absence de corrélation entre les parts attribuées aux diverses campagnes en ce qui touche les frais de

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

[27] These letters followed a series of communications among the CEOC's office (including members of his audit team), the official agents for the various campaigns that had participated in the RMB, and Party officials, who assumed primary responsibility for dealing with the CEOC on the in-and-out transactions and the RMB.

[28] The reasons given in the CEOC's letters for his refusal to certify the RMB costs as election expenses incurred by the candidates are brief. However, as a result of the ongoing discussions with the CEOC's office, and the requests for further information, the Party was in no doubt about the nature of the CEOC's concerns. In this appeal, the respondents do not challenge the adequacy of the CEOC's reasons.

#### Decision of the Federal Court

[29] The following is a summary of the Judge's reasons for granting the respondents' application for judicial review of the CEOC's refusal to certify as election expenses the cost of the RMB advertising that they claimed they had incurred, and for ordering the CEOC to issue the certificates that would enable the respondents to obtain reimbursement from the Receiver General of their share of this cost.

[30] First, the Judge found that any question of law involving the interpretation of the Act is reviewable on a standard of correctness. Questions of mixed fact and law in this case are also reviewable for correctness. This is because the record before the Court included significant material that was not before the CEOC when he advised the respondents and the Party why he was not prepared to certify the disputed election expenses for reimbursement by the Receiver General.

publicité et leur valeur commerciale pour ces campagnes. S'il peut exister différentes façons d'évaluer la valeur commerciale, le fondement de cette évaluation doit néanmoins être raisonnable. La valeur commerciale ne peut être fondée uniquement sur le consentement et la capacité de chaque campagne d'assumer un certain montant. Telle a été dans le passé, et telle demeure, la position d'Élections Canada.

[27] Ces lettres ont suivi une série de communications entre le bureau du DGEC (dont des membres de son équipe de vérification), les agents officiels des diverses campagnes qui ont pris part au programme d'APML et des agents du Parti qui ont assumé la responsabilité principale de discuter avec le DGEC des mouvements financiers réciproques et du programme d'APML.

[28] Les motifs exposés dans les lettres du DGEC pour justifier son refus de certifier les frais du programme d'APML à titre de dépenses électorales engagées par les candidats sont brefs. Toutefois, à la suite des discussions continues avec le bureau du DGEC et des demandes de renseignements supplémentaires, le Parti n'entretenait aucun doute sur la nature des préoccupations du DGEC. Dans le présent appel, les intimés ne contestent pas la suffisance des motifs du DGEC.

#### Décision de la Cour fédérale

[29] Voici maintenant un résumé des motifs pour lesquels le juge a accueilli la demande de contrôle judiciaire des intimés visant le refus du DGEC de certifier à titre de dépense électorale les frais qu'ils prétendaient avoir engagés pour le programme d'APML et ordonné au DGEC de délivrer les certificats qui permettraient aux intimés d'obtenir du receveur général le remboursement de leur part de ces frais.

[30] Premièrement, le juge a conclu que toute question de droit touchant l'interprétation de la Loi doit être révisée selon la norme de la décision correcte. Les questions mixtes de fait et de droit en l'espèce sont aussi révisables selon la norme de la décision correcte. Il en est ainsi parce que le dossier devant la Cour comprenait de la documentation appréciable que le DGEC n'avait pas en sa possession au moment où il a informé les intimés et le Parti des raisons pour lesquelles il n'était

[31] The Judge also applied the correctness standard to questions of mixed fact and law because the principal relief sought by the candidates was an order of *mandamus* to oblige the CEOC to provide the certificate on being satisfied that they had filed the documents required by the Act. Accordingly, the Judge said, he had to decide *de novo*, on the basis of the record before the Court, not the record before the CEOC, whether the candidates were entitled to the remedy sought.

[32] Second, he held that the CEOC had the authority to examine the documents provided by the official agents in order to determine the accuracy of the information that they contained. In particular, the CEOC could consider whether the candidates had in fact incurred the costs on which their claim for the reimbursement of the disputed election expenses was based, and whether their financial return correctly stated the commercial value of goods and services supplied to them.

[33] Third, on the basis of the material before him, the Judge concluded that the costs of the RMB advertising were properly claimed by the respondents as their election expenses, because they had incurred the cost of paying for the advertising which, he found, had been supplied to them by the Party. He also said that, even if he had reviewed the CEOC's decision on a reasonableness standard, he would have concluded that it was unreasonable for the CEOC not to be satisfied that the requirements of the Act had been complied with.

[34] The Judge granted an order of *mandamus* requiring the CEOC to provide new certificates to the Receiver General that include the disputed advertising expenses claimed by the respondents, in accordance with his reasons. In addition, he granted an order of *certiorari* to quash the CEOC's decision refusing to include the disputed election expenses in the certificate.

pas disposé à certifier les dépenses électorales en cause en vue de leur remboursement par le receveur général.

[31] Le juge a aussi appliqué la norme de la décision correcte aux questions mixtes de fait et de droit, car les candidats demandaient principalement à la Cour de décerner un bref de *mandamus* pour contraindre le DGEC à fournir le certificat requis lorsqu'il serait convaincu qu'ils avaient produit les documents prescrits par la Loi. De ce fait, a dit le juge, il devait décider *de novo*, en fonction du dossier dont était saisie la Cour et non du dossier dont disposait le DGEC, si les candidats avaient droit à la mesure sollicitée.

[32] Deuxièmement, le juge a estimé que le DGEC était habilité à examiner les documents fournis par les agents officiels pour juger de l'exactitude des renseignements qui y étaient contenus. Plus particulièrement, le DGEC pouvait examiner si les candidats avaient bien engagé les frais sur lesquels ils fondaient leur demande de remboursement des dépenses électorales en cause et si leur compte rendu financier faisait correctement état de la valeur commerciale des biens et services qui leur avaient été fournis.

[33] Troisièmement, sur la foi de la documentation dont il était saisi, le juge a conclu que les intimés avaient déclaré à bon droit les frais du programme d'APML à titre de dépenses électorales, parce qu'ils avaient engagé les frais de paiement des annonces publicitaires, qui, a-t-il conclu, leur avaient été fournies par le Parti. Le juge a déclaré que même s'il avait examiné la décision du DGEC selon la norme de la raisonabilité, il aurait conclu qu'il était déraisonnable de la part du DGEC de ne pas être convaincu que les exigences de la Loi avaient été respectées.

[34] Le juge a décerné un bref de *mandamus* prescrivant au DGEC de fournir au receveur général de nouveaux certificats incluant les dépenses de publicité en cause déclarées par les intimés, conformément aux motifs de sa décision. De plus, il a décerné un bref de *certiorari* pour annuler la décision du DGEC de refuser l'inclusion des dépenses électorales en cause dans le certificat.

## Issues and Analysis

Issue 1: Does the CEOC have the power to verify election expenses claimed by candidates?

## (i) Introduction

[35] The respondents argue that the CEOC's statutory function with respect to candidates' statements of election expenses is narrow in scope. Contrary to the Judge's conclusion, the respondents assert that the CEOC is only authorized to review the documents submitted to him pursuant to the Act. His function, they say, is limited to ensuring that all the statutorily required documents have been submitted and, on their face, disclose that a candidate incurred an election expense as defined in the Act.

[36] Once satisfied that an official agent has submitted the required documents, the respondents argue, the CEOC is under a duty to provide a certificate of compliance to the Receiver General, so that candidates can be paid the final instalment of the reimbursement of their election expenses. The Act confers no audit function on the CEOC with respect to candidates' electoral campaign returns. Hence, he is not entitled to go behind the documents submitted in order to determine if, for example, candidates have in fact incurred the costs claimed as election expenses, or have correctly stated the commercial value of goods or services provided to them.

[37] The Judge rejected this argument. He held that it is within the discretion of the CEOC to conduct an audit of a candidate's electoral campaign return as circumstances indicate. The audit may examine the accuracy of the return, including a claim in the return that a particular election expense represented a cost incurred by the candidate to promote his or her candidacy.

[38] In our view, the Judge was correct. We also agree with his conclusion that the CEOC was entitled to no deference on the question of statutory interpretation concerning the role of the CEOC. In any event, since the CEOC appears not to have ruled on the scope of his

## Questions et analyse

Question 1 : Le DGEC est-il habilité à vérifier les dépenses électorales des candidats?

## i) Introduction

[35] Les intimés estiment que la Loi ne confère au DGEC qu'un rôle limité en ce qui touche les états des dépenses électorales des candidats. Contrairement à ce qu'a conclu le juge, les intimés affirment que le DGEC est seulement habilité à passer en revue les documents qui lui sont présentés conformément à la Loi. Son rôle, selon eux, se limite à vérifier que tous les documents requis par la Loi ont été produits et montrent, à première vue, qu'un candidat a engagé une dépense électorale au sens de la Loi.

[36] Selon les intimés, dès lors qu'il est convaincu qu'un agent officiel a produit les documents prescrits, le DGEC est tenu de remettre un certificat de conformité au receveur général afin que le dernier versement du remboursement des dépenses électorales des candidats puisse leur être payé. La Loi n'attribue aucune fonction de vérification au DGEC relativement aux comptes de campagne électorale des candidats. Partant, il n'est pas autorisé à scruter au-delà des documents produits afin de déterminer, par exemple, si les candidats ont effectivement engagé les frais déclarés à titre de dépenses électorales ou ont correctement déclaré la valeur commerciale de biens ou services qui leur ont été fournis.

[37] Le juge a rejeté cet argument. Il a statué qu'il est loisible au DGEC d'effectuer une vérification du compte de dépenses de campagne d'un candidat si cette mesure est indiquée dans les circonstances. La vérification peut porter sur l'exactitude du compte et notamment sur une déclaration, dans le compte, portant qu'une certaine dépense électorale représente des frais engagés par le candidat ou la candidate pour favoriser sa candidature.

[38] À notre avis, le juge avait raison. Nous souscrivons aussi à sa conclusion selon laquelle aucune retenue judiciaire n'est applicable à la décision du DGEC sur la question d'interprétation de la Loi concernant le rôle du DGEC. Quoi qu'il en soit, étant donné

statutory mandate, there is no decision by the CEOC on this question to review.

que le DGEC ne semble pas s'être prononcé sur la portée de son mandat législatif, il n'y a aucune décision du DGEC à examiner relativement à cette question.

(ii) Statutory provisions

ii) Dispositions législatives

[39] The following provisions of the Act are of immediate relevance to determining the scope of the CEOC's role with respect to election expenses. The starting point is subsection 465(1), which the CEOC relied upon when advising the respondents that he was not satisfied that the payments they had made to the Party through the in-and-out transactions were eligible for reimbursement under subsection 465(2) as election expenses of the candidates.

[39] Les dispositions reproduites ci-dessous sont directement pertinentes pour arrêter la portée du rôle du DGEC en matière de dépenses électorales. Le point de départ est le paragraphe 465(1), sur lequel le DGEC s'est appuyé lorsqu'il a informé les intimés qu'il n'était pas convaincu de l'admissibilité au remboursement comme dépense électorale des candidats, au titre du paragraphe 465(2), des paiements qu'ils avaient effectués au Parti au moyen des opérations de mouvements financiers réciproques.

Reimbursement —  
final  
instalment

**465.** (1) On receipt of the documents referred to in subsection 451(1), or an update of them under subsection 455(1), 458(1) or 459(1), from a candidate named in a certificate referred to in subsection 464(1), the Chief Electoral Officer shall provide the Receiver General with a certificate that

(a) states that the Chief Electoral Officer is satisfied that the candidate and his or her official agent have complied with the requirements of subsection 447(2) and sections 451 to 462;

...

(d) sets out the amount of the final instalment of the candidate's election expenses and personal expenses reimbursement.

Calculation of reimbursement

(2) The amount referred to in paragraph (1)(d) is the lesser of

(a) 60% of the sum of the candidate's paid election expenses and paid personal expenses, less the partial reimbursement made under section 464, and

(b) 60% of the election expenses limit provided for in section 440, less the partial reimbursement made under section 464.

**465.** (1) Dès qu'il reçoit pour un candidat dont le nom figure sur un certificat les documents visés au paragraphe 451(1) ou la version modifiée de tels documents prévue aux paragraphes 455(1), 458(1) ou 459(1), le directeur général des élections remet au receveur général un certificat établissant :

a) sa conviction que le candidat et son agent officiel ont rempli les conditions imposées au titre du paragraphe 447(2) et se sont conformés aux articles 451 à 462;

[...]

d) le montant du dernier versement du remboursement des dépenses électorales et des dépenses personnelles du candidat établi en conformité avec le paragraphe (2).

(2) Le montant visé à l'alinéa (1)d) est le moins élevé des montants suivants :

a) 60 % de la somme des dépenses électorales payées et des dépenses personnelles payées, exposées dans le compte de campagne électorale du candidat, moins le remboursement partiel déjà reçu au titre de l'article 464;

b) 60 % du plafond des dépenses électorales établi pour la circonscription au titre de l'article 440, moins le remboursement partiel déjà reçu au titre de l'article 464.

Rembursement :  
dernier  
versement

Calcul du  
dernier  
versement

[40] Of the documents to be submitted pursuant to subsection 465(1), the most relevant for present purposes are those described in paragraphs 451(1)(a), (2)(a), (b) and (i).

Electoral  
campaign  
return of  
candidate

**451.** (1) The official agent of a candidate shall provide the Chief Electoral Officer with the following in respect of an election:

(a) an electoral campaign return, substantially in the prescribed form, on the financing and expenses for the candidate's electoral campaign;

...

Contents of  
return

(2) The electoral campaign return shall include the following in respect of the candidate:

(a) a statement of election expenses;

(b) a statement of electoral campaign expenses, other than election expenses;

...

(i) a statement of the commercial value of goods or services provided and of funds transferred by the candidate to a registered party, to a registered association or to himself or herself in his or her capacity as a nomination contestant.

[41] An “electoral campaign expense” is in turn defined in section 406.

Candidate's  
expenses for  
electoral  
campaign

**406.** An electoral campaign expense of a candidate is an expense reasonably incurred as an incidence of the election, including

(a) an election expense.

[42] “Election expense” is itself a defined term.

Election  
expenses

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

[40] Parmi les documents qui doivent être produits en vertu du paragraphe 465(1), les plus pertinents aux fins de l'espèce sont ceux décrits aux alinéas 451(1)(a), (2)(a), (b) et (i).

**451.** (1) L'agent officiel d'un candidat produit auprès du directeur général des élections pour une élection :

a) un compte de campagne électorale exposant le financement et les dépenses de campagne du candidat dressé, pour l'essentiel, sur le formulaire prescrit;

[...]

(2) Le compte comporte les renseignements suivants à l'égard du candidat :

a) un état des dépenses électorales;

b) un état des dépenses de campagne, autres que les dépenses électorales;

[...]

i) un état de la valeur commerciale des produits et services fournis et des fonds cédés par le candidat à un parti enregistré, à une association enregistrée ou à sa campagne à titre de candidat à l'investiture.

[41] Les « dépenses de campagne » sont définies comme suit à l'article 406.

**406.** Les dépenses de campagne des candidats sont constituées par les dépenses raisonnables entraînées par l'élection, notamment :

a) leurs dépenses électorales.

[42] Le terme « dépenses électorales » fait lui-même l'objet d'une définition.

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

Production  
du rapport

Contenu du  
compte

Dépenses de  
campagne  
des  
candidats

Dépenses  
électorales

## (iii) CEOC's position

[43] Reading these provisions together in the context of the facts of the present case, the CEOC argues that subsection 465(1) requires that, before providing a certificate to enable the respondents to obtain from the Receiver General a reimbursement of the money transferred by the candidates to the Party under the in-and-out scheme, the CEOC had to be satisfied that it constituted an election expense of the candidates as defined in subsection 407(1).

[44] The CEOC further submits that, to be eligible for reimbursement as an election expense, the expense must fall within the definition in subsection 407(1): “any cost incurred . . . by . . . a candidate, to the extent that the . . . service for which the cost was incurred . . . is used to directly promote . . . a registered party, its leader or a candidate during an election period” [emphasis added].

[45] Despite the national nature of the advertisements appearing under the RMB, the CEOC does not now dispute that their purpose was “to directly promote” the candidates in whose electoral districts they were broadcast. Consequently, it is not necessary for us to express an opinion on whether the following underlined words of subsection 407(1), “directly promote a registered party, its leader or a candidate” are conjunctive or disjunctive.

## (iv) Respondents' position

[46] The respondents advance three arguments to support their contention that subsection 465(1) requires the CEOC merely to “review” the documents submitted pursuant to it, in order to ensure that all the listed documents had been received, and not to look behind them to verify either that the election expenses claimed were for costs actually incurred by the candidates in compliance with the Act, or even that the documents were authentic.

## iii) La position du DGEC

[43] Interprétant ces dispositions ensemble dans le contexte des faits de l'espèce, le DGEC soutient que le paragraphe 465(1) exige qu'avant de remettre un certificat permettant aux intimés d'obtenir du receveur général un remboursement des fonds cédés par les candidats au Parti dans le cadre du procédé de mouvements financiers réciproques, le DGEC devait être convaincu que les fonds ainsi cédés constituaient des dépenses électorales des candidats au sens du paragraphe 407(1).

[44] Le DGEC estime en outre que pour donner ouverture à un remboursement à titre de dépense électorale, la dépense doit s'inscrire dans la définition énoncée au paragraphe 407(1) : « frais engagés par [ . . . ] un candidat [ . . . ] dans la mesure où [ . . . ] les services faisant l'objet des dépenses [ . . . ] servent à favoriser [ . . . ] directement un parti enregistré, son chef ou un candidat pendant une période électorale » [non souligné dans l'original].

[45] Malgré la portée nationale des annonces publicitaires diffusées dans le programme d'APML, le DGEC ne conteste pas aujourd'hui que le but de ces annonces était de [TRADUCTION] « favoriser [ . . . ] directement » les candidats des circonscriptions où elles étaient diffusées. Aussi n'est-il pas nécessaire que nous exprimions une opinion sur la nature conjunctive ou disjunctive des mots soulignés suivants du paragraphe 407(1) : « favoriser [ . . . ] directement un parti enregistré, son chef ou un candidat pendant une période électorale ».

## iv) La position des intimés

[46] Les intimés proposent trois arguments au soutien de leur prétention selon laquelle le paragraphe 465(1) exige uniquement du DGEC qu'il « examine » les documents produits en conformité avec cette disposition afin de s'assurer que tous les documents prescrits ont été reçus, et non qu'il pousse plus loin son examen, que ce soit pour vérifier si les dépenses électorales déclarées se rapportent à des frais qui ont réellement été engagés par les candidats conformément à la Loi ou même si les documents sont authentiques.

[47] First, the text of subsection 465(1) does not state that the CEOC may only provide a certificate if satisfied that a candidate's statement of election expenses is accurate and that the candidate has in fact incurred the underlying costs. Rather, the subsection requires that, "[o]n receipt of the documents", the CEOC "shall provide the Receiver General with a certificate" [emphasis added] that states, among other things, that the CEOC is satisfied that the candidates have complied with sections 451 to 462 [s. 461 (as am. by S.C. 2003, c. 19, s. 47)].

[48] For the most part, these latter provisions require a candidate's official agent to provide the CEOC with specified documents, and prescribe time limits within which they must be provided. Nowhere does the Act empower or require the CEOC to inquire into the accuracy of the statement of election expenses in a candidate's electoral campaign return. As this Court pointed out in *Stevens v. Conservative Party of Canada*, 2005 FCA 383, [2006] 2 F.C.R. 315 (*Stevens*), at paragraph 25, when the Act intends the CEOC to confirm the accuracy of information provided, it expressly says so (see, for example, section 51, subsection 366(3) [as am. by S.C. 2004, c. 24, s. 3] and paragraph 368(c) [as am. *idem*, s. 4]).

[49] Second, the Act expressly provides for the investigation of suspected non-compliance, and for its enforcement. Thus, if the CEOC believes on reasonable grounds that an offence against the Act may have been committed, the CEOC may direct the Commissioner of Canada Elections (Commissioner) to make any inquiry that seems called for in the circumstances, and the Commissioner shall proceed with the inquiry: section 510. And if, after making appropriate inquiries, the Commissioner has reasonable grounds to believe that an offence may have been committed, the Commissioner may refer the matter to the Director of Public Prosecutions (DPP) to consider whether to initiate a prosecution (subsections 511(1) [as am. by S.C. 2006, c. 9, s. 130] and (2) [as am. *idem*]).

[50] The CEOC instructed the Commissioner to investigate the in-and-out transactions that gave rise to the present litigation, with a view to forming an opinion

[47] Premièrement, le texte du paragraphe 465(1) ne précise pas que le DGEC peut décerner un certificat seulement s'il est convaincu que l'état des dépenses électorales d'un candidat est exact et que le candidat a effectivement engagé les frais y afférents. Cette disposition exige plutôt que « [d]ès qu'il reçoit [...] les documents », le DGEC « remet au receveur général un certificat » [non souligné dans l'original] qui établit, notamment, sa conviction que le candidat s'est conformé aux articles 451 à 462 [art. 461 (mod. par L.C. 2003, ch. 19, art. 47)].

[48] Pour l'essentiel, les articles 451 à 462 exigent que l'agent officiel d'un candidat fournisse au DGEC les documents qui y sont précisés et établissent les délais dans lesquels ces documents doivent être produits. Aucune disposition de la Loi n'autorise ni n'oblige le DGEC à s'enquérir de l'exactitude de l'état des dépenses électorales dans un compte de campagne électorale d'un candidat. Comme l'a fait remarquer notre Cour dans l'arrêt *Stevens c. Parti conservateur du Canada*, 2005 CAF 383, [2006] 2 R.C.F. 315 (l'arrêt *Stevens*), au paragraphe 25, lorsque la Loi entend que le DGEC s'assure de l'exactitude de renseignements fournis, elle l'énonce expressément (voir, par ex. l'article 51, le paragraphe 366(3) [mod. par L.C. 2004, ch. 24, art. 3] et l'alinéa 368c) [mod., *idem*, art. 4]).

[49] Deuxièmement, la Loi prévoit expressément la tenue d'enquêtes en cas de soupçons d'inobservation et contient des dispositions en vue de son application. Ainsi, s'il a des motifs raisonnables de croire qu'une infraction à la Loi peut avoir été commise, le DGEC peut ordonner au commissaire aux élections fédérales (le commissaire) de faire toute enquête que semblent dicter les circonstances, et le commissaire procède à l'enquête : article 510. Si, au terme des enquêtes voulues, le commissaire a des motifs raisonnables de croire qu'une infraction peut avoir été commise, il peut renvoyer l'affaire au directeur des poursuites pénales pour que celui-ci décide s'il y a lieu d'engager des poursuites (paragraphe 511(1) [mod. par L.C. 2006, ch. 9, art. 130] et (2) [mod., *idem*]).

[50] Le DGEC a ordonné au commissaire de faire enquête sur les mouvements financiers réciproques à l'origine du présent litige dans le but de se former une

on whether the Party may have committed an offence by exceeding its spending limit. Counsel advised us at the hearing that the Commissioner had completed the inquiries and that the matter was with the DPP.

[51] Third, the respondents rely on the following statements in *Stevens* (at paragraphs 26 and 27) where, writing for the Court, Justice Décary said:

The scheme of the Act seems obvious: as a general rule, the Chief Electoral Officer may, and must, accept information provided to him assuming that it is being provided by an authorized person and that it is accurate. It is not up to him to go beyond what is given or to question the mandate of the person giving the information and thus interfere in what can be called internal party, candidate, or elector affairs. It is therefore not surprising that the Act does not confer on the Chief Electoral Officer a specific power to investigate.

It follows that the role of the Chief Electoral Officer, when he is to make a decision on an application submitted to him, is limited, in general, to ensuring that, on the face of the documents submitted by persons duly authorized, the conditions required by the Act are met. [Emphasis added.]

#### (v) Analysis

[52] Despite the apparent attractiveness of the respondents' arguments, we, like the Judge, do not accept them. They reduce the role of the CEOC under section 465 in connection with candidates' statements of their election expenses to a degree that does not fit with the statutory scheme and its objectives. *Stevens* is distinguishable: the statements quoted above must be read in light of the particular provisions of the Act and the very different issues with which that case was concerned.

#### Subsection 465(1): text

[53] The text of the subsection is compatible with the respondents' interpretation; indeed, a literal reading of

opinion sur la question de savoir si le Parti pouvait avoir commis une infraction en excédant son plafond. L'avocat nous a informés à l'audience que le commissaire avait terminé les enquêtes et que l'affaire avait été renvoyée au directeur des poursuites pénales.

[51] Troisièmement, les intimés invoquent les observations suivantes formulées dans l'arrêt *Stevens* (aux paragraphes 26 et 27) par le juge Décary, qui s'exprimait au nom de la Cour :

L'économie de la Loi me paraît ainsi évidente : règle générale, le directeur peut, et doit, accepter les renseignements qui lui sont fournis en tenant pour acquis qu'ils sont fournis par une personne autorisée et qu'ils sont exacts. Il ne lui appartient pas d'aller au-delà de ce qui lui est remis ni de remettre en question le mandat de la personne qui les lui remet et de s'immiscer ainsi dans ce qu'il est convenu d'appeler les affaires internes d'un parti, d'un candidat ou d'un électeur. Il n'est donc pas étonnant que la Loi ne confère au directeur aucun pouvoir spécifique d'enquête.

Il s'ensuit que le rôle du directeur, lorsqu'il est appelé à rendre une décision sur une demande qui lui est soumise, se limite, règle générale, à s'assurer, à la face même des documents qui lui sont soumis par les personnes autorisées à les lui soumettre, que les conditions exigées par la Loi sont remplies. [Non souligné dans l'original.]

#### v) Analyse

[52] Bien que les arguments des intimés paraissent séduisants, à l'instar du juge, nous ne les acceptons pas. Ils réduisent le rôle du DGEC au regard de l'article 465, en ce qui touche les états produits par les candidats relativement à leurs dépenses électorales, à un niveau qui est incompatible avec l'économie de la loi et avec ses objectifs. L'arrêt *Stevens* peut être distingué de la présente affaire : les observations de la Cour citées ci-dessus doivent être interprétées à la lumière des dispositions particulières de la Loi et des questions fort différentes que soulevait cette affaire.

#### Paragraphe 465(1) : le texte

[53] Le texte du paragraphe 465(1) est compatible avec l'interprétation des intimés; en effet, une lecture

it lends support to their position for two reasons. First, subsection 465(1) does not make the CEOC's duty to provide a certificate conditional on his being satisfied that the requirements on the submission of documents have been complied with. It merely provides that on receipt of the documents, the CEOC shall provide a certificate stating that he is satisfied. In contrast, subsection 435(1), the parallel provision dealing with the certification of registered parties' election expenses for reimbursement, and paragraph 401(1)(b), on the amendment of the registry of parties, require the CEOC to take the actions prescribed by the relevant provisions, if he is satisfied of certain matters.

[54] These differences in the drafting of subsection 465(1) on the one hand, and of subsection 435(1) and paragraph 401(1)(b) on the other, may suggest that Parliament intended to confer a more limited role on the CEOC under subsection 465(1). However, it would be a mistake, in our opinion, to attach determinative significance to what might be regarded as a rather subtle difference.

[55] Second, subsection 465(1) states: "On receipt of the documents ... the Chief Electoral Officer shall provide ... a certificate that" [emphasis added]. This suggests that the certificate is to be provided more or less as soon as the statutorily required documents are received, which would not give the CEOC enough time to inquire into the accuracy of the information contained in the documents submitted, and the validity of the election expenses claimed.

[56] We agree that it is not clear from a literal reading of the text of subsection 465(1) that Parliament intended to entrust to the CEOC the verification of the transactions underlying the documents submitted by candidates. However, an examination of the words of the text of a statutory provision is only the starting point in interpreting its meaning.

littérale de cette disposition appuie leur position pour deux raisons. D'abord, le paragraphe 465(1) n'assujettit pas l'obligation du DGEC de remettre un certificat à la condition qu'il soit convaincu que les exigences relatives à la production de documents ont été remplies. Il prévoit seulement que dès réception des documents, le DGEC remet un certificat qui atteste sa conviction. À titre de comparaison, le paragraphe 435(1), la disposition correspondante en matière de certification des dépenses électorales des partis enregistrés aux fins de remboursement, et l'alinéa 401(1)b), qui porte sur la modification du registre des partis, exigent que le DGEC prenne les mesures prescrites par les dispositions visées s'il est convaincu de certains faits.

[54] Ces différences dans la rédaction du paragraphe 465(1), d'une part, et des paragraphe 435(1) et alinéa 401(1)b), d'autre part, peuvent donner à penser que le législateur entendait conférer un rôle plus limité au DGEC dans le cadre du paragraphe 465(1). Néanmoins, il serait erroné, croyons-nous, d'attacher une importance déterminante à ce qu'on pourrait considérer comme une différence plutôt subtile.

[55] Deuxièmement, le paragraphe 465(1) dispose : « Dès qu'il reçoit [...] les documents [...] le directeur général des élections remet [...] un certificat établissant » [non souligné dans l'original]. Ce libellé tend à indiquer que le certificat doit être fourni pratiquement aussitôt que les documents prescrits par la Loi sont reçus, ce qui ne laisserait pas au DGEC suffisamment de temps pour vérifier l'exactitude des renseignements contenus dans les documents et la validité des dépenses électorales déclarées.

[56] Nous reconnaissons que l'interprétation littérale du texte du paragraphe 465(1) n'établit pas clairement que le législateur entendait confier au DGEC la vérification des opérations sous-jacentes aux documents produits par les candidats. Toutefois, l'examen des mots d'une disposition législative constitue seulement le point de départ de l'interprétation du sens de cette disposition.

## Subsection 465(1): context and objectives

[57] In our opinion, an examination of the broader statutory context indicates that subsection 465(1) does not mean what the respondents say it means. We conclude that Parliament did not intend to circumscribe the CEOC's role by confining him to the largely clerical function of ensuring that candidates have submitted the documents specified in the Act and, when satisfied that they have, to providing a certificate to enable the Receiver General to reimburse the claimed election expenses.

[58] For the following reasons, it makes no practical sense, and is not consistent with the statutory scheme, to interpret the Act as leaving to the Commissioner sole responsibility for scrutinizing the documents and the supporting evidence in order to identify any offences in connection with statements of election expenses, and for checking that the documents are not forgeries.

[59] First, the CEOC has wide supervisory responsibilities for the conduct of elections, and the powers and functions necessary to administer the Act.

Powers and  
duties of  
Chief  
Electoral  
Officer

**16.** The Chief Electoral Officer shall

(a) exercise general direction and supervision over the conduct of elections;

...

(d) exercise the powers and perform the duties and functions that are necessary for the administration of this Act.

These provisions suggest a broader role under section 465 than a more or less mechanical "review" of the documents submitted against a check list, without regard to their accuracy or whether expenses claimed are in accordance with the Act.

[60] Second, a comparison of sections 465 and 464 is also instructive. Subsection 465 provides for the payment by the Receiver General of the final instalment of the reimbursement of a candidate's election expenses

## Paragraphe 465(1) : contexte et objectifs

[57] À notre avis, l'examen du contexte législatif plus général indique que le sens du paragraphe 465(1) n'est pas celui que lui prêtent les intimés. Nous concluons que le législateur n'a pas voulu restreindre le rôle du DGEC à la fonction avant tout administrative consistant à s'assurer que les candidats ont produit les documents précisés dans la Loi et, après avoir acquis la conviction que tel est le cas, à remettre un certificat permettant au receveur général de rembourser les dépenses électorales déclarées.

[58] Pour les motifs exposés ci-après, il n'est pas logique en pratique, et il n'est pas conforme à l'économie de la Loi, d'interpréter celle-ci comme laissant au seul commissaire la responsabilité de scruter les documents et la preuve à l'appui pour déceler s'il y a eu infraction pénale découlant des états de dépenses électorales et pour vérifier que les documents ne sont pas falsifiés.

[59] Premièrement, le DGEC a de vastes responsabilités en matière de surveillance des opérations électorales, et il exerce les pouvoirs et fonctions nécessaires à l'application de la Loi.

**16.** Le directeur général des élections :

a) dirige et surveille d'une façon générale les opérations électorales;

[...]

d) exerce les pouvoirs et fonctions nécessaires à l'application de la présente loi.

Pouvoirs et  
fonctions du  
directeur  
général des  
élections

Ces dispositions donnent à penser que le rôle du DGEC, dans le cadre de l'article 465, est plus étendu que l'« examen » plus ou moins mécanique des documents en fonction d'une liste de contrôle, indépendamment de leur exactitude ou de la conformité des dépenses déclarées avec les dispositions de la Loi.

[60] Deuxièmement, une comparaison des articles 465 et 464 s'avère également instructive. L'article 465 prévoit que le receveur général effectue le dernier versement du remboursement des dépenses électorales d'un

when the CEOC states that he is satisfied that the official agent has complied with the statutory reporting requirements. However, section 464 provides that the initial instalment of the reimbursement is made after the CEOC has provided a certificate setting out the name of the elected candidate, the name of any candidate who received 10% or more of the valid votes cast, and the amount that is 15% of the spending limit. Unlike section 465, payment under section 464 does not require the CEOC to state that he is satisfied of anything, but simply to provide some simple information.

[61] Third, subsection 451(2.1) [as enacted by S.C. 2003, c. 19, s. 44; 2006, c. 9, s. 52] requires the official agent of a candidate to supply documents evidencing the election expenses claimed and, if the CEOC is of the opinion that the documents provided by the official agent are not sufficient, subsection 451(2.2) [as enacted by S.C. 2003, c. 19, s. 44] authorizes the CEOC to require further documents necessary to comply with subsection 451(2.1).

#### 451. ...

Supporting documents

(2.1) Together with the electoral campaign return, the official agent of a candidate shall provide to the Chief Electoral Officer documents evidencing expenses set out in the return, including bank statements, deposit slips, cancelled cheques and the candidate's written statement concerning personal expenses referred to in subsection 456(1).

Order for additional supporting documents

(2.2) If the Chief Electoral Officer is of the opinion that the documents provided under subsection (2.1) are not sufficient, the Chief Electoral Officer may require the official agent to provide by a specified date any additional documents that are necessary to comply with that subsection.

[62] In the present case, the CEOC requested further information under subsection 451(2.2) in a letter, dated November 29, 2006, to Tabitha Fellman, official agent for Theresa Rodrigues, the Party's candidate for the electoral district of Davenport, Ontario. In our view, these subsections would have little purpose if the CEOC's function does not include ensuring that election expenses claimed are properly supported by documentary

candidat lorsque le DGEC déclare sa conviction que l'agent officiel s'est conformé aux exigences de la Loi en matière de reddition de compte. Par contre, l'article 464 prévoit que le versement initial du remboursement est effectué sur réception d'un certificat du DGEC précisant le nom du candidat élu, le nom des candidats qui ont obtenu 10 % ou plus des votes validement exprimés et le montant qui représente 15 % du plafond. Contrairement à l'article 465, le versement prévu à l'article 464 n'est pas assujéti à l'exigence que le DGEC déclare sa conviction de quoi que ce soit, mais seulement à la présentation de simples renseignements.

[61] Troisièmement, le paragraphe 451(2.1) [édicte par L.C. 2003, ch. 19, art. 44; 2006, ch. 9, art. 52] prescrit à l'agent officiel d'un candidat de produire les pièces justificatives concernant les dépenses électorales déclarées et, si le DGEC estime que les documents produits par l'agent officiel sont insuffisants, il peut, en vertu du paragraphe 451(2.2) [édicte par L.C. 2003, ch. 19, art. 44], ordonner la production de documents supplémentaires nécessaires pour l'application du paragraphe 451(2.1).

#### 451. [...]

(2.1) L'agent officiel du candidat produit auprès du directeur général des élections, avec le compte de campagne électorale, les pièces justificatives concernant les dépenses exposées dans ce compte, notamment les états de compte bancaires, les bordereaux de dépôt, les chèques annulés ainsi que l'état des dépenses personnelles visé au paragraphe 456(1).

Pièces justificatives

(2.2) Dans le cas où le directeur général des élections estime que les documents produits au titre du paragraphe (2.1) sont insuffisants, il peut ordonner à l'agent officiel de produire, à une date donnée, les documents supplémentaires à l'application de ce paragraphe.

Documents supplémentaires

[62] En l'espèce, le DGEC, par lettre en date du 29 novembre 2006, a demandé des renseignements supplémentaires en vertu du paragraphe 451(2.2) à Tabitha Fellman, agente officielle de Theresa Rodrigues, la candidate du Parti pour la circonscription de Davenport, en Ontario. Selon nous, les paragraphes susmentionnés n'auraient que peu d'utilité si les fonctions du DGEC ne comprenaient pas la vérification de ce que les

evidence. If the CEOC's function under subsection 465(1) was as limited as the respondents allege, the CEOC would never, or hardly ever, need to request candidates to provide the supporting evidence stipulated in subsection 451(2.1), or to require the production of additional documents under subsection 451(2.2).

[63] The existence of these powers suggests that candidates' duty to provide the documents described in the sections of the Act listed in subsection 465(1) implicitly requires that the information contained in them is correct. Similar indications are found in section 457, which authorizes the CEOC to "correct a document referred to in subsection 451(1) or 455(1), if the correction does not materially affect its substance", and in section 458, under which, at the request of a candidate, the CEOC may authorize corrections. Thus, in order to comply with the duty to submit the listed documents, candidates must submit documents that accurately reflect the costs that they actually incurred, and claimed as election expenses in accordance with the Act.

[64] Fourth, the fact that, unlike the CEOC, the Commissioner has the express power to make inquiries into possible offences under the Act does not persuade us that Parliament intended the Commissioner to have sole authority to inquire into the propriety of the expenses claimed in candidates' electoral campaign returns.

[65] Unlike the Commissioner, the CEOC has residual statutory powers and does not need a specific grant of authority to audit candidates' electoral campaign returns. Section 16 entrusts the CEOC with the exercise of the powers and the performance of functions "necessary for the administration of this Act." In our opinion, monitoring the accuracy of candidates' claims for reimbursement from public funds, and their compliance with the statutory limits on election expenses, are functions necessary for the administration of the Act, and thus within the CEOC's responsibilities.

dépenses électorales déclarées sont dûment étayées par des éléments de preuve documentaire. Si son rôle au regard du paragraphe 465(1) était aussi limité que le prétendent les intimés, le DGEC n'aurait jamais, ou presque jamais, besoin de demander aux candidats de fournir les pièces justificatives précisées au paragraphe 451(2.1) ni d'exiger la production de documents additionnels en vertu du paragraphe 451(2.2).

[63] L'existence de ces pouvoirs permet de penser que l'obligation des candidats de produire les documents mentionnés dans les articles de la Loi indiqués au paragraphe 465(1) exige implicitement que les renseignements contenus dans ces documents soient corrects. On trouve des indications semblables à l'article 457, qui autorise le DGEC à « apporter à un document visé aux paragraphes 451(1) ou 455(1) des corrections qui n'en modifient pas le fond sur un point important », et à l'article 458, en vertu duquel le DGEC, à la demande d'un candidat, peut autoriser des corrections. Par conséquent, pour se conformer à l'obligation de produire les documents énumérés, les candidats doivent produire des documents qui rendent compte avec exactitude des frais qu'ils ont réellement engagés et qui sont déclarés à titre de dépenses électorales conformément à la Loi.

[64] Quatrièmement, le fait que le commissaire, contrairement au DGEC, a le pouvoir exprès de faire enquête sur de possibles infractions à la Loi ne nous convainc pas que le législateur a eu l'intention de confier au commissaire la compétence exclusive de s'enquérir de la régularité des dépenses déclarées dans les comptes de campagne électorale des candidats.

[65] À la différence du commissaire, le DGEC dispose de pouvoirs légaux résiduels et n'a pas besoin que la Loi lui confère une compétence particulière pour vérifier les comptes de dépenses électorales des candidats. L'article 16 confie au DGEC l'exercice des pouvoirs et fonctions « nécessaires à l'application de la présente loi ». À notre avis, la surveillance de l'exactitude des demandes de remboursement des candidats à même les deniers publics et la vérification de l'observation du plafond des dépenses électorales prévu par la Loi sont des fonctions nécessaires à l'application de la Loi et relèvent donc des responsabilités du DGEC.

[66] It would surely be surprising if Parliament intended to oblige the CEOC to provide a certificate entitling a candidate to obtain a reimbursement of election expenses from public funds when the CEOC was not satisfied that an expense claimed was statutorily permitted. To limit the CEOC's function in the manner urged by the respondents is not congruent with the broad powers and responsibilities of the office set out in section 16.

[67] Nor can it be said that by specifically empowering the Commissioner to inquire into suspected offences under the Act, Parliament implicitly withdrew from the CEOC's general functions the task of verifying the propriety of candidates' claimed election expenses. The CEOC and the Commissioner have different roles in the administration of the Act. Making inquiries with a view to possibly turning over a file to the DPP to decide whether to lay charges is one thing; it is another, however, to audit returns in order to be satisfied that candidates are entitled to be reimbursed from public funds for costs incurred during an election, and have included in their electoral campaign returns a complete and accurate statement of their election expenses, as well as the commercial value of any non-monetary benefits that they had received.

[68] The respondents say, however, that the CEOC's interpretation of the scope of his role under subsection 465(1) is not necessary in order to protect public funds from being paid out to reimburse ineligible expenses. They point to paragraph 501(1)(a.1) [as am. by S.C. 2004, c. 24, s. 22], under which a candidate can be required to pay back a reimbursement following an inquiry by the Commissioner, and successful prosecution by the DPP.

[69] However, this provision for restitution is only a partial safeguard of public funds. The standard of proof in penal proceedings is high, and conviction may require proof of a guilty intent. Accordingly, paragraph 501(1)(a.1) is unlikely to include all candidates

[66] Il serait surprenant que le législateur ait eu l'intention d'obliger le DGEC à délivrer un certificat permettant à un candidat d'obtenir un remboursement de dépenses électorales à même les deniers publics dans des cas où le DGEC n'est pas convaincu qu'une dépense réclamée est permise par la Loi. Limiter les fonctions du DGEC ainsi que les intimés invitent la Cour à le faire n'est pas compatible avec les pouvoirs et les responsabilités considérables du poste énoncés à l'article 16.

[67] On ne saurait dire non plus qu'en conférant au commissaire la compétence particulière d'enquêter sur de possibles infractions à la Loi, le législateur a implicitement retiré des fonctions générales du DGEC la tâche de vérifier la régularité des dépenses électorales déclarées par les candidats. Le DGEC et le commissaire exercent des rôles différents quant à l'application de la Loi. Faire enquête dans la perspective de renvoyer un dossier au directeur des poursuites pénales, s'il y a lieu, afin que celui-ci décide s'il convient d'engager des poursuites au pénal est une chose; vérifier les comptes pour s'assurer que les candidats ont droit d'être remboursés, à même les deniers publics, de frais engagés pendant une période électorale, et ont inclus dans leurs comptes de campagne électorale un état complet et exact de leurs dépenses électorales, ainsi que la valeur commerciale de tout avantage non monétaire reçu, en est une autre.

[68] Les intimés affirment cependant que l'interprétation que fait le DGEC de l'étendue de son rôle au regard du paragraphe 465(1) n'est pas indispensable pour protéger les deniers publics de l'éventualité de remboursements de dépenses inadmissibles. Ils attirent l'attention sur l'alinéa 501(1)a.1 [mod. par L.C. 2004, ch. 24, art. 22], aux termes duquel un candidat peut être tenu de remettre un remboursement reçu à la suite d'une enquête du commissaire et d'une poursuite du directeur des poursuites pénales dans laquelle le ministère public a eu gain de cause.

[69] Or, cette disposition prévoyant restitution ne protège que partiellement les deniers publics. La norme de preuve dans les poursuites pénales est élevée, et la preuve d'une intention coupable peut être une condition préalable à une déclaration de culpabilité. Par

whose expenses should not have been reimbursed. Without the administrative check by the CEOC on the propriety of claimed election expenses, many irregularities could well slip through unnoticed.

*Stevens v. Conservative Party of Canada*

[70] The respondents rely on the paragraphs from the Court’s reasons for judgment quoted at paragraph 51 of these reasons. Read literally, and without regard for context, they provide seemingly powerful reinforcement for the respondents’ position. Justice Décary [at paragraph 27] stated that the CEOC is generally limited “to ensuring that, on the face of the documents submitted [to him] . . . , the conditions required by the Act are met” and is not [at paragraph 26] “to go beyond what is given”. In similar vein, he described (at paragraph 19) the CEOC’s function as “essentially, the mechanical application of the very detailed meticulously drafted legislative provisions that leave almost nothing to chance”.

[71] However, context is as important to understanding reasons for judgment as it is to interpreting legislation and, in our view, two significant contextual factors make *Stevens* inapplicable to the present case.

[72] First, *Stevens* arose from a dispute about the registration of the Conservative Party of Canada following the merger of the Progressive Conservative Party and the Canadian Reform Conservative Alliance. The ultimate question for the Court in *Stevens* was whether the CEOC had duly authorized the merger of the parties under subsection 401(1), which provides as follows.

Registration  
for eligible  
merged  
parties

**401. (1) The Chief Electoral Officer shall amend the registry of parties by replacing the names of the merging parties with the name of the merged party if**

conséquent, il est peu probable que l’alinéa 501(1)a.1 vise tous les candidats dont les dépenses n’auraient pas dû être remboursées. Sans la vérification administrative, par le DGEC, de la régularité des dépenses électorales déclarées, de nombreuses irrégularités pourraient bien passer inaperçues.

*Stevens c. Parti Conservateur du Canada*

[70] Les intimés se fondent sur les paragraphes des motifs du jugement de la Cour cités au paragraphe 51 des présents motifs. Interprétés littéralement et sans tenir compte du contexte, ces passages semblent appuyer solidement la position des intimés. Le juge Décary [au paragraphe 27] a déclaré que le rôle du DGEC se limite généralement « à s’assurer, à la face même des documents qui lui sont soumis [. . .], que les conditions exigées par la Loi sont remplies » et ne consiste pas à [au paragraphe 26] « aller au-delà de ce qui lui est remis ». Dans le même ordre d’idées, il a décrit (au paragraphe 19) la fonction qu’occupe le DGEC comme en étant une, « essentiellement, d’application mécanique de dispositions législatives rédigées avec force détails et minutie qui ne laissent à peu près rien au hasard ».

[71] Toutefois, le contexte est aussi important pour la compréhension des motifs d’un jugement qu’il l’est pour l’interprétation de dispositions législatives, et nous estimons que deux facteurs contextuels importants rendent l’arrêt *Stevens* inapplicable au cas qui nous occupe.

[72] En premier lieu, l’affaire *Stevens* tire son origine d’un litige concernant l’enregistrement du Parti conservateur du Canada après la fusion du Parti progressiste-conservateur et de l’Alliance réformiste conservatrice canadienne. La question ultime que devait trancher la Cour dans *Stevens* était de savoir si le DGEC avait valablement autorisé la fusion des partis aux termes du paragraphe 401(1), qui prévoit ce qui suit :

**401. (1) Le directeur général des élections substitue, dans le registre des partis, le nom du parti issu de la fusion à ceux des partis fusionnants :**

Enregistrem-  
ent du  
parti issu  
de la fusion  
admissible

(a) the application for the merger was not made in the period referred to in subsection 400(1); and

(b) the Chief Electoral Officer is satisfied that

(i) the merged party is eligible for registration as a political party under this Act, and

(ii) the merging parties have discharged their obligations under this Act, including their obligations to report on their financial transactions and their election expenses and to maintain valid and up-to-date information concerning their registration. [Emphasis added.]

a) si la demande de fusion n'est pas présentée pendant la période mentionnée au paragraphe 400(1);

b) s'il est convaincu que, à la fois :

(i) le parti issu de la fusion est admissible à l'enregistrement sous le régime de la présente loi,

(ii) les partis fusionnants ont assumé les obligations que leur impose la présente loi, notamment en matière de reddition de compte sur leurs opérations financières et sur leurs dépenses électorales et de mise à jour des renseignements qui concernent leur enregistrement.

[73] In order to answer the question raised, Justice Décary wrote (at paragraph 2):

... the Court must determine whether the Chief Electoral Officer was required to verify the content and accuracy of the documents submitted to him, whether he was required to grant party members who opposed the merger application the right to express their view, and whether he had a legal obligation to wait 30 days before allowing such an application.

[74] Despite the fact that section 401 makes the CEOC's duty to amend the registry of parties conditional on his being satisfied of certain matters, the CEOC's role as "the guardian of democracy" (at paragraph 19) would likely be endangered, and "the most absolute political neutrality" (at paragraph 21) of the office threatened, if the CEOC could go beyond the documents provided in connection with a political party's merger with another and the resulting creation of a new party. Party mergers are apt to raise highly contentious, partisan issues best resolved in the political process and in the court of public opinion. To require the CEOC to probe into internal party disputes of this kind could well drag the CEOC into an arena where his or her neutrality is brought into question, and the office thereby endangered.

[75] In our view, however, to interpret the CEOC's powers as including the power to look beyond the

[73] Pour répondre à la question soulevée, le juge Décary a écrit (au paragraphe 2) :

[...] la Cour devra déterminer si le directeur a l'obligation de vérifier la teneur et l'exactitude des documents qui lui sont soumis, s'il a l'obligation de donner droit de parole à des militants qui s'opposent à la demande de fusion et s'il a l'obligation légale d'attendre 30 jours avant d'accéder à semblable demande. [Non souligné dans l'original.]

[74] Bien qu'aux termes de l'article 401 l'obligation faite au DGEC de modifier le registre des partis soit subordonnée à la condition qu'il soit convaincu de certains points, le rôle du DGEC à titre de « gardien de la démocratie » (au paragraphe 19) risquerait d'être compromis, et « la neutralité politique la plus absolue » (au paragraphe 21) du poste pourrait être menacée si le DGEC pouvait aller au-delà des documents fournis relativement à la fusion d'un parti politique avec un autre et à la création d'un nouveau parti découlant de la fusion. Les fusions de partis sont de nature à soulever des questions partisans extrêmement litigieuses, et il vaut mieux que ces questions soient résolues dans le cadre du processus politique et dans le tribunal de l'opinion publique. Exiger que le DGEC scrute des différends internes de cette nature auxquels sont confrontés des partis pourrait bien l'entraîner sur un terrain où sa neutralité serait mise en question et son poste, de ce fait, menacé.

[75] Nous estimons, en revanche, que l'on ne saurait plausiblement dire que d'interpréter les pouvoirs du

documents submitted by candidates and registered political parties in their electoral campaign returns cannot plausibly be said to compromise democracy. Questioning the propriety of an election expense is a routine matter, and is very different from probing the often highly politically charged circumstances of the merger of political parties.

[76] Second, the provisions of the Act dealing with the registration of a party following a merger contain nothing equivalent to subsections 451(2.1) and (2.2), which, it will be recalled, require the provision of documentary evidence to support the statement of election expenses contained in an electoral campaign return, and authorize the CEOC to require additional documents.

(vi) Conclusion

[77] The respondents' interpretation of subsection 465(1) would weaken compliance with the limits set by Parliament on the amount of money that candidates may spend on their election and can recover by way of reimbursement from public funds. Abuses could well proliferate, and the statutory objective of promoting a healthy democracy through levelling the electoral playing field undermined.

[78] Consequently, when interpreted by reference to its text and context, and the statutory objectives, subsection 465(1) authorizes the CEOC to satisfy himself that the documents submitted evidence the election expenses claimed before issuing the certificate permitting the Receiver General to reimburse them. In order to satisfy the statutory reporting requirements it is not enough for a candidate to submit the documents described in the Act; the documents must also demonstrate to the CEOC's satisfaction that the costs allegedly incurred qualified as election expenses for the purpose of the Act. The requirements imposed by the Act to report election expenses to the CEOC are thus substantive and not merely formal in nature.

DGEC comme incluant le pouvoir de regarder au-delà des documents présentés par les candidats et les partis politiques enregistrés dans leurs comptes de campagne électorale compromet la démocratie. S'enquérir de la régularité de dépenses électorales est une mesure routinière, fort différente du fait d'approfondir les circonstances souvent passionnées, sur le plan politique, qui entourent le fusionnement de partis politiques.

[76] En second lieu, les dispositions de la Loi qui traitent de l'enregistrement d'un parti à la suite d'une fusion ne contiennent aucune mesure équivalente aux paragraphes 451(2.1) et (2.2), qui, rappelons-le, exigent la présentation de pièces justificatives pour étayer l'état des dépenses électorales déclarées dans un compte de campagne et autorisent le DGEC à demander des documents supplémentaires.

(vi) Conclusion

[77] L'interprétation que les intimés font du paragraphe 465(1) fragiliserait le respect des plafonds fixés par le législateur en ce qui a trait au montant d'argent que les candidats peuvent dépenser pour leur élection et se faire rembourser à même les deniers publics. De nombreux abus pourraient aussi survenir, et l'objectif de la Loi qui consiste à promouvoir une saine démocratie en garantissant des conditions égales pour tous en matière électorale pourrait être compromis.

[78] En fait, lorsqu'on l'interprète en tenant compte de son libellé et de son contexte ainsi que des objectifs de la Loi, le paragraphe 465(1) autorise le DGEC à s'assurer que les documents produits attestent les dépenses électorales déclarées avant de délivrer le certificat permettant au receveur général de rembourser ces dépenses. Il ne suffit pas, pour remplir les exigences de la Loi en matière de reddition de compte, qu'un candidat produise les documents décrits dans la Loi; les documents doivent aussi convaincre le DGEC que les frais qui auraient été engagés constituent des dépenses électorales aux fins de la Loi. L'obligation imposée par la Loi de déclarer les dépenses électorales au DGEC est donc fondamentale et n'est pas seulement de nature formelle.

Issue 2: Was there sufficient material before the CEOC on which he could reasonably decline to state that he was satisfied that the respondents had incurred a portion of the cost of the RMB advertisements which they claimed as election expenses?

(i) Standard of review

[79] On the basis of our interpretation of the Act, the CEOC's duty to provide a certificate is conditional upon his being satisfied that candidates have submitted the documents required and that the costs claimed in their electoral campaign returns as reimbursable election expenses were duly incurred in accordance with the Act. The question for the Court in this appeal is whether the CEOC committed a reviewable error when, on the basis of the documentary evidence before him, he refused to state that he was satisfied that the respondents had incurred the costs of the RMB advertisements that they claimed as election expenses. We emphasize that it was for the CEOC, not the Court, to be satisfied on this matter.

[80] Whether the CEOC is "satisfied" has a subjective aspect. However, if the CEOC states that he is not satisfied that a candidate has incurred a cost claimed as an election expense, the decision must be reasonable in light of the material available to him when he made the decision. Whether that material was sufficient in this case to support his conclusion is a question of inextricably mixed fact and law. We see no basis for departing from the presumption that reasonableness is the standard of review applicable to such questions: *Dunsmuir v. New Brunswick*, 2008 SCC 9, [2008] 1 S.C.R. 190, at paragraph 53.

[81] It was common ground between the parties to this appeal that, in determining whether the CEOC's decision is reasonable, we must consider whether the reasons given in his letter to the respondents, dated April 23, 2007, and in his letter to the Interim Executive Director of the Party, Ms. Kehoe, dated April 25, 2007, provide a transparent and intelligible justification for his decision. In addition, we must determine whether the decision

Question 2 : La documentation soumise au DGEC était-elle suffisante pour que celui-ci puisse raisonnablement refuser d'affirmer qu'il avait la conviction que les intimés avaient engagé une partie des frais relatifs aux APML déclarés comme dépenses électorales?

i) Norme de contrôle

[79] Selon notre interprétation de la Loi, le DGEC ne peut délivrer un certificat que s'il a la conviction que les candidats ont produit les documents requis et que les frais déclarés dans leurs comptes de campagne électorale à titre de dépenses électorales remboursables ont été dûment engagés en conformité avec la Loi. La Cour doit décider en l'espèce si le DGEC a commis une erreur susceptible de contrôle lorsque, s'appuyant sur la preuve documentaire dont il disposait, il a refusé d'affirmer qu'il avait la conviction que les intimés avaient engagé les frais relatifs aux APML qu'ils avaient déclarés à titre de dépenses électorales. Il importe de souligner que c'est le DGEC, et non la Cour, qui doit avoir cette conviction.

[80] La question de savoir si le DGEC a la conviction décrite ci-dessus a un aspect subjectif. Cependant, s'il n'a pas la conviction qu'un candidat a engagé des frais déclarés à titre de dépenses électorales, sa décision doit être raisonnable à la lumière de la documentation dont il disposait lorsqu'il l'a prise. La question de savoir si la documentation était suffisante en l'espèce pour étayer sa conclusion est une question mixte de fait et de droit. Nous n'avons aucune raison de ne pas appliquer la présomption selon laquelle la norme de la décision raisonnable s'applique à ces questions : *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190, au paragraphe 53.

[81] Les parties en l'espèce conviennent que nous devons, pour décider si la décision du DGEC était raisonnable, déterminer si les motifs exposés dans la lettre du 23 avril 2007 qu'il a adressée aux intimés et dans la lettre du 25 avril 2007 qu'il a envoyée à la directrice exécutive par intérim du Parti, M<sup>me</sup> Kehoe, justifient sa décision de manière transparente et intelligible. Nous devons aussi déterminer si la décision

itself is within the range of possible outcomes which are rationally defensible on the basis of the law and the material before the CEOC.

(ii) Judicial review record

[82] Judicial reviews of administrative decisions are normally conducted on the basis of the record before the decision maker. This case is no exception, despite the informal nature of the administrative process by which the CEOC made his decision, and the absence of a formal record of the evidence on which he relied.

[83] In these circumstances, the Court may rely on the affidavits sworn for the purpose of the application for judicial review as evidence of the material available to the CEOC when he made his decision, and to provide some relevant factual background. However, in determining whether the CEOC's decision was reasonable, the Court may not take into account material that came into existence after April 25, 2007, or was otherwise not available to him when he declined to state that he was satisfied that the cost of the RMB could legitimately be claimed as election expenses of the candidates.

(iii) Administrative record: material before the CEOC

[84] There was no significant disagreement between the parties about the material that was available to the CEOC when he made the decision under review. His letter of April 23, 2007, to the respondents stated that he was not satisfied that the documents submitted established the claimed election expense,

... having reviewed the supporting documents evidencing this expense and taking into account the circumstances in which the amount in question was invoiced to and paid for by the campaign.

[85] The heart of the dispute is whether all the circumstances and the supporting documents before the

elle-même fait partie des issues possibles qui sont logiquement acceptables compte tenu du droit et de la documentation dont il disposait.

ii) Dossier relatif au contrôle judiciaire

[82] Le contrôle judiciaire d'une décision administrative se déroule généralement sur la foi du dossier présenté au décideur. La présente affaire ne fait pas exception, malgré la nature informelle du processus administratif par lequel le DGEC a rendu sa décision et l'absence d'un dossier en bonne et due forme des éléments de preuve sur lesquels il s'est appuyé.

[83] Dans ces circonstances, la Cour peut considérer que les affidavits souscrits aux fins de la demande de contrôle judiciaire constituent la preuve de la documentation dont le DGEC disposait quand il a rendu sa décision et établissent certains faits pertinents, et s'appuyer sur ces affidavits. Elle ne peut toutefois pas, pour décider si la décision du DGEC était raisonnable, tenir compte de la documentation postérieure au 25 avril 2007 ou de celle à laquelle le DGEC n'a pas pu avoir accès lorsqu'il a refusé d'affirmer qu'il avait la conviction que les frais relatifs aux APML pouvaient légitimement être déclarés à titre de dépenses électorales des candidats.

iii) Dossier administratif : documentation présentée au DGEC

[84] Il n'y avait pas de désaccord majeur entre les parties au sujet de la documentation dont le DGEC disposait quand il a rendu la décision faisant l'objet du présent contrôle. Dans la lettre qu'il a écrite aux intimés en date du 23 avril 2007, le DGEC a affirmé qu'il n'avait pas la conviction que les documents produits établissaient la dépense électorale déclarée,

[TRADUCTION] [...] après avoir examiné les pièces justificatives de cette dépense et tenu compte des circonstances dans lesquelles le montant en question a été facturé à la campagne et payé par celle-ci.

[85] Le différend porte essentiellement sur la question de savoir si toutes les circonstances et les pièces

CEOC were sufficient to provide a reasonable basis for his refusal to state that he was satisfied that the respondents had incurred the cost of the RMB advertising. To the extent that it is relevant, the respondents, as claimants for a statutory benefit, namely the certificate needed for the reimbursement of election expenses, had the burden of satisfying the CEOC that their claim was justified.

[86] The following are the principal items of documentary evidence, arranged by topic, that were available to the CEOC when he wrote the decision letters of April 23 and 25, 2007, and which the Court may therefore consider in determining the reasonableness of his decision.

[87] The in-and-out transactions

(a) *administrative instructions from Party officials sent by e-mail to candidates on the mechanics of the in-and-out transactions* (appeal book, Vol. VII, pages 1922–1925)

1. The fund will invoice the official agent for the candidate for the media buy and forward by email/fax a copy of the invoice to the official agent. To be done by Ottawa office.
2. Simultaneously, the official agent will complete the bank wire instruction template, sign the form and fax the completed and signed form to Hanh Tran in the Finance department of the Conservative Fund of Canada at [we have deleted the number]. The fund will insert the invoice # and amount, if not already done by the official agent, and fax the bank wire instructions to the fax number of the bank where the official agent maintains the candidate's bank account. **To be done by official agent.**
3. The fund will prepare a bank wire transferring money from the Fund's bank account into the Candidate's bank account from the information received in Step 2. To be done by Ottawa office.
4. Hanh will transfer the monies into the candidate's account on a specific day and will then fax the bank wire to the candidate's bank to have them transfer the monies into the

justificatives dont disposait le DGEC étaient suffisantes pour qu'il puisse raisonnablement refuser d'affirmer qu'il avait la conviction que les intimés avaient engagé les frais relatifs aux APML. Dans la mesure où cela est pertinent, c'est aux intimés qu'il incombait de convaincre le DGEC que leur demande était justifiée, puisque c'était eux qui réclamaient un avantage prévu par la Loi, à savoir le certificat nécessaire au remboursement des dépenses électorales.

[86] Les principaux documents dont disposait le DGEC quand il a rédigé les lettres du 23 et du 25 avril 2007 et dont la Cour peut donc tenir compte pour déterminer si sa décision était raisonnable sont énumérés ci-dessous, par sujet.

[87] Mouvements financiers réciproques

a) *instructions administratives envoyées par courriel par des agents du Parti aux candidats sur les mouvements financiers réciproques* (dossier d'appel, vol. VII, pages 1922 à 1925)

[TRADUCTION]

1. Le Fonds facturera l'achat de publicité dans les médias à l'agent officiel du candidat et lui transmettra une copie de la facture par courriel ou par télécopieur. Fait par le bureau d'Ottawa.
2. Simultanément, l'agent officiel remplira le formulaire d'instructions concernant les virements télégraphiques bancaires, le signera et le transmettra par télécopieur à Hanh Tran, au service des finances du Fonds conservateur du Canada, au numéro [nous avons supprimé le numéro]. Le Fonds inscrira le numéro et le montant de la facture, si cela n'a pas été fait par l'agent officiel, et transmettra les instructions concernant les virements télégraphiques bancaires au numéro de télécopieur de la banque où l'agent officiel a ouvert un compte pour le candidat. **Fait par l'agent officiel.**
3. Le Fonds préparera un virement télégraphique bancaire dans le but de transférer une somme d'argent de son compte de banque au compte de banque du candidat grâce aux renseignements obtenus à l'étape 2. Fait par le bureau d'Ottawa.
4. Hanh transférera l'argent dans le compte du candidat à une date précise et transmettra alors par télécopieur le virement télégraphique bancaire à la banque du candidat afin que

fund's bank account to pay the invoice on the same day. To be done by Ottawa office.

**Note that no monies will be transferred from the Fund to the Candidate to pay for this invoice until the Fund has received a signed and completed bank wire instruction form from the official agent. Also note that the payment must be made to the supplier on Jan. 2, 2006, therefore it is necessary to have this exchange of monies completed by that date as well.** [Bold in original.]

One of the e-mails to a candidate (appeal book, Vol. VII, page 1924) further explained:

The invoice for each candidate will be in the same amount as indicated in my preceding email. The transfer will be in the same amount. Therefore, as agreed there will be no net cost or cash flow impact. The paid invoice can be included in paid election expenses subject to the 60% rebate that the candidate gets to keep.

(b) *summaries of the logs kept by Elections Canada auditors of their contacts with candidates and their official agents*

(i) Candidate Contact Log Summary for Elizabeth M. Pagtakhan (district of Vancouver East), October 20, 2006 (appeal book, Vol. VI, page 1778)

Elections Canada auditor Rani Naoufal asked if the candidate's official agent could provide more information about an invoice for \$29 999.70 from the Conservative Party that was recorded in the candidate's return. In response, the official agent told the auditor:

I think we contributed to TV national advertising. There was no way we can spend our limit so we were asked by the party if we can help contribute.

(ii) Candidate Contact Log Summary for Jean Landry (district of Richmond-Arthabaska), December 4, 2006 (appeal book, Vol. VI, page 1784)

celle-ci transfère la somme dans le compte de banque du Fonds en vue du paiement de la facture le même jour. Fait par le bureau d'Ottawa.

**Remarque : Aucune somme d'argent ne sera transférée du Fonds au candidat en vue du paiement de cette facture tant que le Fonds n'aura pas reçu de l'agent officiel un formulaire d'instructions concernant les virements télégraphiques bancaires signé et rempli. De plus, comme le paiement doit être fait au fournisseur le 2 janvier 2006, l'argent doit être transféré avant cette date.** [En caractères gras dans l'original.]

L'un des courriels envoyés à un candidat (dossier d'appel, vol. VII, page 1924) expliquait en outre ce qui suit :

[TRADUCTION] Le montant de la facture de chaque candidat correspondra au montant que j'ai indiqué dans mon courriel précédent. C'est ce montant qui sera transféré. Par conséquent, tel qu'il a été convenu, il n'y aura aucune incidence sur le coût net ou sur le flux de trésorerie. Une fois payée, la facture pourra être incluse dans les dépenses électorales payées, sous réserve du remboursement de 60 % que le candidat peut garder.

b) *sommaires des journaux tenus par les vérificateurs d'Élections Canada relativement à leurs contacts avec les candidats et leurs agents officiels*

i) Sommaire du journal des contacts du candidat concernant Elizabeth M. Pagtakhan (circonscription de Vancouver-Est), 20 octobre 2006 (dossier d'appel, vol. VI, page 1778)

Le vérificateur d'Élections Canada, Rani Naoufal, a demandé si l'agent officiel de la candidate pouvait fournir des renseignements additionnels concernant une facture de 29 999,70 \$ du Parti conservateur qui était inscrite dans le compte de la candidate. L'agent officiel lui a répondu :

[TRADUCTION] Je pense que nous avons contribué à une campagne nationale de publicité diffusée à la télévision. Comme nous ne pouvions pas dépenser toute la somme à laquelle nous avons droit, le Parti nous a demandé si nous pouvions contribuer.

ii) Sommaire du journal des contacts du candidat concernant Jean Landry (circonscription de Richmond-Arthabaska), 4 décembre 2006 (dossier d'appel, vol. VI, page 1784)

Jean Landry is recorded as having called about the letter he received asking for more details of the \$26 000 advertising media buy costs, and to have said that neither he nor his official agent had the required documents, since everything was done by the Party's HQ. He mentioned twice that this was purely an "in-and-out" transaction; that he got the transfer in at 11:00 a.m. and at 11:45 a.m. the transfer out took place.

(iii) Candidate Contact Log Summary for Kenneth Brownridge, official agent for Dick Harris (district of Cariboo-Prince George, January 16, 2007) (appeal book, Vol. VI, page 1794)

The log indicates that Mr Harris stated that the campaign did not pay for the media buy because it was national advertising. He understood that all ridings were invoiced for it, but he did not understand why details were needed for an in-and-out transaction related to national advertising.

(c) *invoices*

(i) Invoices, dated December 23, 2005, from the Party to the campaigns of Dan Mailer (appeal book, Vol. V, page 1597) and Robert Campbell (appeal book, Vol. VI, page 1804)

Each invoice was addressed to the candidates' campaigns, for the attention of the respondents. Each invoice stated: "2005-2006 candidate share of media advertisement. Candidate share of media advertisement purchased as agreed to for the 2005-2006 election". The amount of the invoice for the Robert Campbell campaign "before taxes" was \$3 947.07, and for the Dan Mailer campaign, "before taxes" was \$9 999.15. No taxes were added. The amounts were payable to the Conservative Fund Canada.

(ii) Invoice from the Party's advertising agent, RMI, dated January 1, 2006, to the districts of London-Fanshawe (Dan Mailer) (appeal book,

Jean Landry aurait téléphoné au sujet d'une lettre qu'il avait reçue dans laquelle on lui demandait des détails additionnels concernant la somme de 26 000 \$ qui aurait servi à acheter de la publicité dans les médias. Il aurait dit que ni lui ni son agent officiel n'avaient les documents requis car tout avait été fait par le AC du Parti. Il a mentionné à deux reprises qu'il s'agissait simplement d'un mouvement financier réciproque; qu'il avait reçu l'argent à 11 h et qu'il l'avait transféré à 11 h 45.

iii) Sommaire du journal des contacts du candidat concernant Kenneth Brownridge, agent officiel de Dick Harris (circonscription de Cariboo-Prince George, 16 janvier 2007) (dossier d'appel, vol. VI, page 1794)

Le journal indique que M. Harris a déclaré que la campagne n'avait pas payé les achats de publicités dans les médias parce qu'il s'agissait de publicités nationales. Il a compris que toutes les circonscriptions avaient été facturées à cet égard, mais non pourquoi des détails étaient nécessaires pour un mouvement financier réciproque relatif à une campagne de publicité nationale.

c) *factures*

i) Factures du Parti aux campagnes de Dan Mailer (dossier d'appel, vol. V, page 1597) et de Robert Campbell (dossier d'appel, vol. VI, page 1804), datées du 23 décembre 2005

Les factures ont été adressées aux campagnes des candidats, à l'attention des intimés. Chacune indiquait : [TRADUCTION] « Part du candidat de la publicité dans les médias pour 2005-2006. Part du candidat de la publicité dans les médias achetée comme convenu pour les élections de 2005-2006. » Le montant de la facture était de 3 947,07 \$ « avant taxes » dans le cas de Robert Campbell et de 9 999,15 \$ « avant taxes » dans le cas de Dan Mailer. Aucune taxe n'a été ajoutée. Les montants étaient payables au Fonds conservateur du Canada.

ii) Facture de l'agent de publicité du Parti, RMI, aux circonscriptions de London-Fanshawe (Dan Mailer) (dossier d'appel, vol. IX, page 2752) et

Vol. IX, page 2752) and Dartmouth–Cole Harbour (Robert Campbell) (appeal book, Vol. VI, page 1817), redacted from a global invoice listing all the districts participating in the “regional media buy” (appeal book, Vol. VIII, page 2632)

de Dartmouth-Cole Harbour (Robert Campbell) (dossier d’appel, vol. VI, page 1817), datée du 1<sup>er</sup> janvier 2006 et tirée d’une liste globale des factures de toutes les circonscriptions participant au programme d’« achats publicitaires dans des médias locaux » (dossier d’appel, vol. VIII, page 2632)

The invoices are headed, “The Official Agents for Conservative Party Candidates”, and addressed to “#1720-130 Albert Street, Ottawa, attn. Susan Kehoe”. This is the address of the Conservative Party of Canada. Opposite “Dartmouth/Cole Harbour” is the printed figure \$3 688.85, and in handwriting “+GST = 3,947.07”, the amount of the invoice received by the campaign from the Party.

Les factures portent l’en-tête suivant : [TRADUCTION] « Les agents officiels des candidats du Parti conservateur ». Elles sont adressées au [TRADUCTION] « 130, rue Albert, bureau 1720, Ottawa, à l’attention de Susan Kehoe ». Il s’agit de l’adresse du Parti conservateur du Canada. Le nombre 3 688,85 \$ est imprimé et la mention [TRADUCTION] « + TPS = 3 947,07 », montant de la facture envoyée par le Parti à la campagne, est écrite à la main en regard de « Dartmouth/Cole Harbour ».

(d) *evidence of payment of invoices*

d) *preuve du paiement des factures*

(i) Payment by Mr Callaghan (noted on wire transfer instructions) (appeal book, Vol. VI, page 1805)

i) Paiement par M. Callaghan (indiqué sur le formulaire d’instructions concernant les virements télégraphiques bancaires) (dossier d’appel, vol. VI, page 1805)

(ii) Payment by Mr Pallett (noted on invoice from Party) (appeal book, Vol. V, page 1597)

ii) Paiement par M. Pallett (indiqué sur la facture envoyée par le Parti) (dossier d’appel, vol. V, page 1597)

[88] *Regional media buy program*

[88] *Programme d’achats publicitaires dans des médias locaux*

(a) *letter, dated January 15, 2007, from Michael Donison (Executive Director, Conservative Party of Canada) to Manon Hamel (Acting Director, Political Finance and Audit, Elections Canada), “Re: Media Buy and Associated Production costs for the Candidates’ Media Buy Program”, sent in response to a request for a copy of the contract between RMI [Retail Media Inc.], the media agent, and either the Party or the candidates participating in the RMB* (appeal book, Vol. VI, pages 1830–1831)

a) *lettre de Michael Donison (directeur exécutif du Parti conservateur du Canada) à Manon Hamel (directrice par intérim de Financement politique et vérification, Élections Canada), datée du 15 janvier 2007, ayant pour objet [TRADUCTION] « Les frais des achats publicitaires dans les médias et les coûts de production connexes relatifs au programme d’achats publicitaires dans des médias locaux des candidats », envoyée en réponse à une demande de copie du contrat conclu par RMI [Retail Media Inc.], l’agent de publicité, et le Parti ou les candidats participant au programme d’APML* (dossier d’appel, vol. VI, pages 1830 et 1831)

... there is no single contractual document between the registered party or the candidates and the supplier that speaks to the arrangements of the regional media buy... However, in the interest of fully co-operating with the EC and the official agents to get the inquiries satisfied, I am providing you a letter from Mr. Andrew Kumpf, Vice President of Retail Media [RMI] that details the contractual obligations between it and the Conservative Party and the participating candidates for the media buys for this election.

(b) *letter, dated January 15, 2007, from Andrew Kumpf (an officer of RMI) to Manon Hamel, "Re: Relationship between RMI and the Conservative Party of Canada"* (appeal book, Vol. VI, page 1832)

The letter made the following points:

- RMI was the supplier/agency of record for 10 media buys made by the Party and the official agents for the participating candidates and that "we mutually entered into an agreement to provide media buys";
- Advertising buys for the national party were segregated from advertising buys for participating candidates. Retail Media was advised of the Conservative candidates who were interested in participating in additional regional media buys;
- Appropriate invoices reflecting goods and services rendered by RMI were separately issued to participating candidates and to the Party;
- Appropriate regional markets were identified for all participating candidates and specific media buys purchased in those markets; and
- Appropriate tag lines were used in all advertisements identifying on whose behalf the advertisements were authorized.

(c) *package of documents, dated December 2005, sent by the Party to participating candidates* (appeal book, Vol. VI, pages 1803–1828)

[TRANSLATION] [...] il n'y a pas de document contractuel unique entre le parti enregistré ou les candidats et le fournisseur qui traite des achats publicitaires dans les médias locaux [...] Cependant, afin de collaborer pleinement avec Élections Canada et les agents officiels, je vous transmets une lettre du vice-président de Retail Media [RMI], M. Andrew Kumpf, qui décrit en détail les obligations contractuelles conclues entre cette firme et le Parti conservateur et les candidats participants relativement aux achats de publicités dans les médias à l'occasion de cette élection.

b) *lettre d'Andrew Kumpf (un dirigeant de RMI) à Manon Hamel, datée du 15 janvier 2007, concernant la relation entre RMI et le Parti conservateur du Canada* (dossier d'appel, vol. VI, page 1832)

La lettre faisait ressortir les points suivants :

- RMI était le fournisseur ou l'agence de référence relativement à 10 achats publicitaires dans les médias faits par le Parti et les agents officiels des candidats participants et [TRANSLATION] « nous avons conclu une entente concernant des achats publicitaires dans les médias »;
- Les achats publicitaires concernant le parti national étaient séparés des achats publicitaires des candidats participants. Retail Media a été informée des candidats du Parti conservateur qui souhaitaient participer à des achats publicitaires additionnels dans des médias locaux;
- Des factures appropriées indiquant les produits et les services fournis par RMI ont été établies séparément pour les candidats participants et pour le Parti;
- Les marchés régionaux appropriés ont été définis pour tous les candidats participants et des espaces publicitaires ont été achetés dans les médias dans ces marchés;
- Des titres d'appel appropriés mentionnant la personne pour le compte de laquelle les publicités avaient été autorisées ont été utilisés dans toutes les publicités.

c) *liasse de documents, datée de décembre 2005, envoyée par le Parti aux candidats participants* (dossier d'appel, vol. VI, pages 1803 à 1828)

- A copy of the time schedule for both the television and radio advertisements (where applicable). This document, prepared by RMI and forwarded to the Conservative Party, detailed the targeted market, the date and time of the advertisements, and the advertisements placed;
  - Reference material from RMI indicating candidates whose ridings benefited from advertising in a specific market;
  - A copy of the invoice from RMI for the candidate's campaign media buy;
  - Bank wire instructions from each campaign in which the official agent for the candidate authorized the payment of the Fund invoice received by the candidate; and,
  - A copy of the advertisement obtained from RMI, together with the tag line used.
- Copie de l'horaire de diffusion des publicités à la télévision et à la radio (selon le cas). Ce document, préparé par RMI et transmis au Parti conservateur, indiquait de manière détaillée le marché ciblé, la date et l'heure de la diffusion et les publicités.
  - Documentation de référence préparée par RMI, indiquant les candidats dont la circonscription avait fait l'objet de publicités dans un marché donné.
  - Copie de la facture de RMI relative aux achats publicitaires dans les médias concernant le candidat.
  - Instructions concernant les virements télégraphiques bancaires de chaque campagne, dans lesquelles l'agent officiel du candidat autorisait le paiement de la facture du Fonds reçue par le candidat.
  - Copie de la publicité fournie par RMI, accompagnée du titre d'appel utilisé.

(d) *letter from Susan J. Kehoe (Interim Executive Director, Conservative Party of Canada) to Marc Mayrand (CEOC), dated April 11, 2007* (appeal book, Vol. VII, page 1929)

d) *lettre de Susan J. Kehoe (directrice exécutive par intérim du Parti conservateur du Canada) à Marc Mayrand (DGE), datée du 11 avril 2007* (dossier d'appel, vol. VII, page 1929)

A review of the documentation indicates that the organization of the RMBs took place during the weeks of December 6 and 12, 2005. At that time, i.e., at the outset of the election, the individual campaign commitment levels were determined. The final schedule of ads to be covered as part of the RMBs was provided by the media supplier by Monday, December 19, 2005. In other words, the RMB was entirely structured at the outset of the campaign as supported by documentation submitted – it was certainly not a retroactive allocation of costs.

[TRADUCTION] Un examen de la documentation permet de constater que les APML ont été planifiés pendant les semaines du 6 et du 12 décembre 2005. Les niveaux d'engagement de chaque campagne ont été déterminés à la même époque, c.-à-d. au début de la campagne électorale. L'horaire définitif des publicités faisant partie des APML a été transmis par le fournisseur des publicités dans les médias au plus tard le lundi 19 décembre 2005. En d'autres termes, les APML étaient entièrement planifiés au début de la campagne, comme le montre la documentation produite. Il ne s'agissait assurément pas d'une répartition rétroactive des frais.

[89] Cost allocation of RMB

[89] Répartition des frais relatifs aux APML

(a) *allocation of costs spreadsheet* (appeal book, Vol. VI, pages 1834–1836)

a) *tableau de répartition des frais* (dossier d'appel, vol. VI, pages 1834 à 1836)

This was prepared by Elections Canada officials from the information provided by the official agents. It gave examples of candidates in the same region who

Ce tableau a été préparé par des employés d'Élections Canada à l'aide des renseignements fournis par les agents officiels. Il donnait des exemples de candidats de

participated in the media buy program, but claimed significantly different amounts of expenses for advertising that was broadcast the same number of times in each of their electoral districts. No supporting documentation was provided to the CEOC to explain these discrepancies.

(b) *letter from Ann O’Grady (Chief Financial Officer, Conservative Fund Canada) to Manon Hamel, dated March 6, 2007* (appeal book, Vol. VII, pages 1917–1918), which stated (at page 1917):

There can be no precise, mathematical linkage between the broadcast ‘footprint’ of an ad and the allocation of costs to the participating local campaigns. Suffice it to say, as your own figures show, the participating local campaigns each paid a meaningful (i.e., more than nominal) portion of the costs of the ads, and all participating campaigns had at least some meaningful broadcast of the ads in their districts.

(c) *letter from Susan J. Kehoe to Marc Mayrand, dated April 11, 2007* (appeal book, Vol. VII, pages 1927–1930)

This letter explains the differences in the financial commitments among similarly situated campaigns, and states (at page 1929):

... the basis of allocation used was essentially the candidate’s relative commitment to the group buy. Simply stated, the greater the overall commitment, the larger the possible ad buy, the greater the overall benefit.

[90] Contextual factors The following factors were also known to the CEOC at the time that he made the decision under review.

(a) *Party spending limit*

The Party was unable to purchase much more advertising when it contacted candidates’ campaigns to ask whether they were willing to make a commitment to contribute to the RMB, because it was close to its statutory spending limit: affidavit of Janice Vézina, Associate

la même région qui avaient participé au programme d’achats publicitaires dans les médias, mais qui réclamaient des montants de dépenses très différents pour des publicités qui avaient été diffusées le même nombre de fois dans chacune de leurs circonscriptions. Aucune pièce justificative n’a été transmise au DGEC pour expliquer ces différences.

b) *lettre d’Ann O’Grady (directrice générale des finances du Fonds conservateur du Canada) à Manon Hamel, datée du 6 mars 2007* (dossier d’appel, vol. VII, pages 1917 et 1918) :

[TRADUCTION] Il ne peut y avoir de lien mathématique précis entre l’« empreinte » de diffusion d’une publicité et la répartition des frais entre les campagnes locales participantes. Il suffit de dire, comme vos propres chiffres le montrent, que chacune des campagnes locales participantes a payé une part importante (c.-à-d. plus que modique) des coûts des publicités et que les publicités ont fait l’objet d’une diffusion appréciable dans chacune des circonscriptions. (à la p. 1917)

c) *lettre de Susan J. Kehoe à Marc Mayrand, datée du 11 avril 2007* (dossier d’appel, vol. VII, pages 1927 à 1930)

Cette lettre explique les différences entre les engagements financiers de campagnes semblables et indique (à la page 1929) :

[TRADUCTION] [...] la répartition dépendait essentiellement de l’engagement relatif du candidat à l’égard des achats collectifs. En termes simples, plus l’engagement global est élevé, plus les achats publicitaires peuvent être importants et plus le bénéfice général est grand.

[90] Facteurs contextuels Le DGEC était également au courant des facteurs qui suivent lorsqu’il a pris la décision faisant l’objet du présent contrôle.

a) *plafond du Parti*

Le Parti ne pouvait pas acheter beaucoup plus de publicités lorsqu’il a communiqué avec les campagnes des candidats pour savoir si elles voulaient s’engager à contribuer aux APML, puisque son plafond établi par la Loi était presque atteint : affidavit de Janice Vézina,

Deputy CEOC, dated January 14, 2008 (appeal book, Vol. V, page 1449).

(b) *scale of the in-and-out transactions*

Sixty-eight candidates across Canada agreed to participate in the RMB, although one pulled out at the last minute. He did not include the cost of the RMB as election expenses in his electoral campaign return; however, the Party included it in its election expenses. The total cost of the RMB for the participating Conservative candidates' campaigns was approximately \$1.2 million; the production costs were \$121 000: letter from Ann O'Grady to Manon Hamel, dated December 15, 2006 (appeal book, Vol. VI, pages 1800–1801).

(c) *content of advertisements*

The content of the advertising was national and did not focus on the candidates who claimed their share of the cost as an election expense, or on local issues. The advertisements did, however, carry tag lines identifying them with the local candidates.

(iv) Analysis

[91] In our opinion, the information detailed above amply supports the reasonableness of the CEOC's refusal to state that he was satisfied that the cost of the RMB had been incurred by the candidates in accordance with the Act. Whether the evidence might have enabled the CEOC reasonably to conclude that the costs had been duly incurred by the candidates is irrelevant in this application for judicial review of the exercise of the power entrusted by Parliament to him.

[92] As a preliminary point, we are of the view that, in determining whether he was satisfied that the election expenses claimed by a particular candidate for the RMB advertising met the statutory criteria for reimbursement, the CEOC was not legally required to confine his consideration to the material relating solely to that candidate. Since each candidate was participating in a

sous-directrice générale associée des élections, daté du 14 janvier 2008 (dossier d'appel, vol. V, page 1449).

b) *montants des mouvements financiers réciproques*

Soixante-huit candidats d'un peu partout au Canada ont accepté de participer au programme d'APML; l'un d'entre eux s'est toutefois retiré à la dernière minute. Contrairement à lui, le Parti a inclus dans son compte de dépenses électorales les frais relatifs aux APML. Au total, les APML des campagnes des candidats conservateurs participants ont coûté approximativement 1,2 million de dollars et les coûts de production ont atteint 121 000 \$ : lettre d'Ann O'Grady à Manon Hamel, datée du 15 décembre 2006 (dossier d'appel, vol. VI, pages 1800 et 1801).

c) *contenu des publicités*

Les publicités avaient un contenu national et ne portaient pas sur des enjeux locaux ou sur les candidats qui ont réclamé leur part des frais à titre de dépense électorale. Par contre, elles contenaient des titres d'appel les associant à des candidats locaux.

iv) Analyse

[91] À notre avis, l'information détaillée ci-dessus démontre largement le caractère raisonnable du refus du DGEC d'affirmer qu'il avait la conviction que les frais relatifs aux APML avaient été engagés par les candidats en conformité avec la Loi. La question de savoir si la preuve aurait pu raisonnablement amener le DGEC à conclure que les frais avaient été dûment engagés par les candidats n'est pas pertinente dans le cadre de la présente demande de contrôle judiciaire relative à l'exercice du pouvoir conféré au DGEC par le législateur.

[92] À titre préliminaire, nous sommes d'avis que, pour déterminer s'il avait la conviction que les dépenses électorales déclarées par un candidat particulier relativement aux APML satisfaisaient aux conditions de remboursement prévues par la Loi, le DGEC n'était pas légalement tenu de limiter son examen aux documents concernant uniquement ce candidat. Comme chaque

scheme that was devised and orchestrated by the Party, it was reasonable for the CEOC to take into consideration the totality of the material before him relating to the scheme, and to determine the weight to be given to the different items in respect of particular candidates. Indeed, given the centralized nature of the scheme, it would have been unreasonable for the CEOC not to have taken into consideration the broader context, and to have confined himself to material relating solely to the particular candidate whose election expenses were under consideration.

[93] A key concern of the CEOC was the failure of the candidates to submit documentary evidence of the existence or terms of a contract with RMI under which the advertisements were purchased by the candidates directly, or by the Party as the agent of the participating candidates. Indeed, the Party conceded that no contractual document between RMI and the candidates or the Party existed. This is particularly significant because, except for the candidate and the official agent, no one may incur an expense on behalf of a campaign without the written consent of the official agent. It was not clear from the material before the CEOC whether the Party was supposed to have acted as the candidates' agent in purchasing the advertising, or the candidates contracted directly with RMI.

[94] The other material available to the CEOC was not sufficient to satisfy him that, despite the absence of documentary evidence of the existence of a contract, the election expenses claimed by the respondents in respect of the RMB represented costs that they had actually incurred to purchase the advertising.

[95] The respondents rely on the invoices issued by the Party and RMI to the candidates, and the subsequent payments made, through the in-and-out transactions, by the candidates to the Party, which had already paid RMI for the advertisements. They say that these provide clear evidence that the candidates had incurred the cost of the RMB advertising in their electoral districts. We do not agree.

[96] While it may normally be inferred from the payment of an invoice that the payment was made to

le candidat participait à un programme conçu et organisé par le Parti, il était raisonnable que le DGEC tienne compte de toute la documentation dont il disposait au sujet du programme et qu'il détermine le poids à accorder aux différents documents selon le candidat concerné. En fait, vu la centralisation du programme, il n'aurait pas été raisonnable que le DGEC ne prenne pas en considération le contexte plus large et qu'il tienne compte seulement des documents qui concernaient le candidat dont il examinait les dépenses électorales déclarées.

[93] Le DGEC était particulièrement préoccupé par le fait que les candidats n'avaient pas produit de documents établissant l'existence ou les modalités d'un contrat conclu avec RMI sous le régime duquel les publicités auraient été achetées par eux directement ou par le Parti à titre de mandataire des candidats participants. En fait, le Parti a admis qu'il n'existait aucun document contractuel entre lui ou les candidats et RMI. Ce fait est particulièrement important puisque, outre le candidat et l'agent officiel, personne ne peut engager une dépense pour le compte d'une campagne sans le consentement écrit de l'agent officiel. Les documents dont disposait le DGEC n'indiquaient pas clairement si le Parti était censé avoir agi à titre de mandataire des candidats en achetant la publicité ou si les candidats avaient conclu un contrat directement avec RMI.

[94] Les autres documents dont le DGEC disposait n'étaient pas suffisants pour le convaincre que, malgré l'absence de preuve documentaire de l'existence d'un contrat, les dépenses électorales déclarées par les intimés relativement aux APML représentaient des frais qu'ils avaient effectivement engagés pour acheter de la publicité.

[95] Les intimés s'appuient sur les factures adressées aux candidats par le Parti et RMI et sur les paiements faits par la suite, au moyen de mouvements financiers réciproques, par les candidats au Parti, lequel avait déjà payé RMI pour les publicités. Ils affirment que cette preuve démontre clairement que les candidats avaient engagé les frais relatifs aux APML dans leurs circonscriptions. Nous ne sommes pas de cet avis.

[96] Bien que l'on puisse normalement déduire du paiement d'une facture que celui-ci a été fait pour

discharge a legal obligation when parties are operating at arm's length, this was not the situation here. The interests of the Party and the candidates participating in the in-and-out transactions were closely aligned.

[97] Further, the invoices themselves were not unequivocal: they do not state that they are for the cost of advertising purchased by or on behalf of the candidates. The invoice from the Party is headed "Candidate share of media advertisement purchased as agreed to for the 2005-2006 election", while the RMI invoice refers simply to "January 2006 Media Expenditure". RMI produced a single invoice for candidates outside Quebec, listing on one page all the participating electoral districts, with the amount owing opposite each. Each candidate received a copy of this page with all this information removed, except for the name of his or her district and the amount owing.

[98] It is also relevant in this regard that the nature of the "commitments" previously made by the candidates to contribute to the advertisements is unclear. The evidence is at least as consistent with a promise to contribute to the cost incurred by the Party in engaging RMI to arrange for the broadcasting of the advertisements, as with an agreement by the participating candidates' campaigns to purchase advertisements from RMI directly or through the agency of the Party.

[99] Similarly, the fact that some candidates and official agents had little understanding of the scheme was also reasonably regarded by the CEOC as casting doubt on whether they had agreed to purchase advertising, rather than to contribute all or some of the unused portion of their spending limits to the Party's own advertising costs.

[100] Also relevant to the CEOC's conclusion was the fact that the allocation of the costs of the advertisements bore no relation to the value of the benefit received by individual candidates from them, but was based on how much room they had in their spending limit. Amounts of

s'acquitter d'une obligation juridique lorsque les parties ne sont pas liées, ce n'était pas le cas en l'espèce. Les intérêts du Parti et des candidats participant aux mouvements financiers réciproques convergeaient largement.

[97] En outre, les factures elles-mêmes étaient ambiguës : elles ne précisaient pas qu'elles avaient trait à de la publicité achetée par les candidats ou pour leur compte. La facture établie par le Parti porte le titre suivant : [TRADUCTION] « Part du candidat de la publicité dans les médias achetée comme convenu pour les élections de 2005-2006 », alors que la facture de RMI indique simplement [TRADUCTION] « Dépenses concernant les médias — janvier 2006 ». RMI a produit une seule facture pour les candidats de l'extérieur du Québec. Cette facture comporte une seule page, sur laquelle sont énumérées toutes les circonscriptions participantes et le montant dû par chacune. Chaque candidat a reçu une copie de cette page sur laquelle figuraient seulement le nom de sa circonscription et le montant dû, tous les autres renseignements ayant été supprimés.

[98] Le fait que la nature des « engagements » pris précédemment par les candidats concernant leur contribution aux publicités n'est pas claire est également pertinent. La preuve peut démontrer à tout le moins autant une promesse de contribuer aux frais engagés par le Parti pour confier à RMI le mandat de s'occuper de la diffusion des publicités qu'une entente conclue par les campagnes des candidats participants afin d'acheter des publicités à RMI directement ou par l'entremise du Parti.

[99] De même, le DGEC a estimé avec raison que le fait que certains candidats et agents officiels ne connaissaient pas bien le programme remettait en question leur engagement à acheter de la publicité plutôt qu'à permettre au Parti de se servir de la totalité ou d'une partie de la portion non utilisée de leurs plafonds pour ses propres dépenses de publicité.

[100] Le fait que les frais relatifs aux publicités ont été répartis non pas en fonction de la valeur du gain que les candidats ont retiré de ces publicités, mais plutôt en fonction du montant des dépenses auquel ils avaient droit et qu'ils n'avaient pas utilisé, est également

contributions were adjusted to ensure that spending limits were not exceeded.

[101] Further, production costs were allocated only to candidates in Quebec. Interestingly, production costs seem to have been removed from the amount invoiced to one candidate in Quebec, Mr. Bernier, in order to keep his allotted share of the advertising cost within his spending limit.

[102] The CEOC could reasonably regard the bases on which the costs of the RMB were allocated as indicative more of a cost-shifting arrangement than an agreement by the participating candidates to purchase advertisements from RMI, either directly or through the Party.

[103] Two contextual factors also support the reasonableness of the CEOC's decision. First, the advertisements themselves were national in nature, had no connection with local issues, and did not feature the candidates. The tag line stating that they had been authorized by the official agent of the participating candidate was the only indication that the viewer or listener would have that the advertisement was connected to the local campaign. Second, when the Party asked candidates to participate in the RMB, it was close to its permitted spending limit, a consideration that would make attractive a scheme to shift to candidates the cost of additional advertising with national themes.

[104] Hence, on the basis of this material, it was reasonable for the CEOC to decline to state that the candidates' payments in response to the invoices satisfied him that they were thereby discharging a liability to pay for the advertisements broadcast in their districts.

[105] The respondents relied heavily on a letter written by Mr. Kumpf of RMI to Ms. Hamel of Elections Canada, dated January 15, 2007, confirming that RMI was the "supplier/agency of record" for the media buys by the Party and the official agents for participating Conservative candidates and that "we mutually entered

pertinent au regard de la conclusion du DGEC. Les montants des contributions ont été ajustés de façon à ce que les plafonds ne soient pas dépassés.

[101] En outre, les frais de production ont été répartis entre des candidats du Québec seulement. Fait intéressant, ces frais semblaient avoir été retirés du montant facturé à un candidat au Québec, M. Bernier, afin que sa part des frais de publicité ne dépasse pas son plafond.

[102] Le DGEC pouvait raisonnablement considérer que la répartition des frais relatifs aux APMML traduisait davantage un déplacement des coûts que le consentement des candidats participants à l'achat de publicités à RMI, soit directement soit par l'entremise du Parti.

[103] Deux facteurs contextuels appuient également le caractère raisonnable de la décision du DGEC. En premier lieu, les publicités elles-mêmes étaient de nature nationale, elles n'avaient aucun lien avec des enjeux locaux et elles ne présentaient pas les candidats. Le titre d'appel indiquant qu'elles avaient été autorisées par l'agent officiel du candidat participant était la seule indication qui permettait au téléspectateur ou à l'auditeur de savoir que la publicité était associée à la campagne locale. En deuxième lieu, le Parti avait presque atteint son plafond des dépenses lorsqu'il a demandé à des candidats de participer au programme d'APML. Il devenait alors intéressant de transférer aux candidats le coût des publicités additionnelles abordant des thèmes nationaux.

[104] Ainsi, il était raisonnable que le DGEC refuse d'affirmer qu'il avait la conviction que, en payant les factures, les candidats s'acquittaient d'une obligation de payer les publicités diffusées dans leurs circonscriptions.

[105] Les intimés ont fortement tablé sur une lettre écrite par M. Kumpf, de RMI, à M<sup>me</sup> Hamel, d'Élections Canada, en date du 15 janvier 2007, qui confirmait que RMI était [TRADUCTION] « le fournisseur ou l'agence de référence » pour ce qui était des achats publicitaires dans les médias faits par le Parti et les agents officiels des

into an agreement to provide media buys”. This letter suggests that the candidates were parties to an agreement to purchase and that by paying the invoices candidates were thereby discharging an obligation to purchase advertising from RMI.

[106] However, Mr. Kumpf’s letter was written a year after the arrangements had been made for the RMB. By this time, the CEOC had already indicated his concerns about the propriety of the election expenses claimed by candidates with respect to the RMB. The timing of the letter may reasonably have been regarded by the CEOC as reducing its probative value. In light of this and the other material before him, this letter does not, in our view, render the CEOC’s decision unreasonable. The question is whether there was material before the CEOC on which he could reasonably have based his decision, not whether he made the correct or even the better decision.

### Conclusions

[107] The CEOC was authorized to satisfy himself that election expenses claimed by the respondents represented costs that they had incurred in accordance with the Act. His decision not to include in the certificate as election expenses the payments made to the Party by the respondents with respect to the RMB involved a question of mixed fact and law, and is reviewable on a standard of reasonableness.

[108] The CEOC’s decision was reasonable because his brief reasons provide a transparent and intelligible justification for his refusal to state that he was satisfied that the respondents had incurred the costs of the RMB. In addition, the CEOC’s decision falls within the range of possible outcomes and is rationally defensible on the basis of both the law and the material before him.

[109] For these reasons, the CEOC’s appeal will be allowed with costs, and the respondents’ application for judicial review dismissed.

candidats conservateurs participants. La lettre indiquait également : [TRADUCTION] « Nous avons conclu une entente concernant des achats publicitaires dans les médias. » Cette lettre semble indiquer que les candidats étaient parties à un contrat d’achat et que, en payant les factures, ils s’acquittaient d’une obligation d’acheter de la publicité à RMI.

[106] La lettre de M. Kumpf a toutefois été écrite un an après que les arrangements concernant les APML ont été faits. Le DGEC avait alors déjà fait part de ses préoccupations au sujet de la légitimité des dépenses électorales réclamées par des candidats dans le cadre du APML. Le DGEC peut avoir estimé avec raison que la valeur probante de la lettre était plus faible à cause du moment auquel elle avait été écrite. Par conséquent, et compte tenu des autres documents dont le DGEC disposait, cette lettre n’a pas pour effet, à notre avis, de rendre sa décision déraisonnable. La question est de savoir si le DGEC disposait de documents sur lesquels sa décision pouvait raisonnablement être fondée, et non de savoir s’il a rendu la décision correcte ou la meilleure décision.

### Conclusions

[107] Le DGEC était autorisé à s’assurer que les dépenses électorales déclarées par les intimés étaient des frais qu’ils avaient engagés en conformité avec la Loi. Sa décision de ne pas inclure dans le certificat à titre de dépenses électorales les paiements faits au Parti par les intimés relativement aux APML soulevait une question mixte de fait et de droit et est assujettie à la norme de la décision raisonnable.

[108] La décision du DGEC était raisonnable parce qu’il explique de manière transparente et intelligible dans ses brefs motifs pourquoi il n’avait pas la conviction que les intimés avaient engagé les frais relatifs aux APML. De plus, cette décision fait partie des issues possibles et est logiquement acceptable compte tenu du droit et des documents dont le DGEC disposait.

[109] Pour ces motifs, l’appel du DGEC sera accueilli avec dépens et la demande de contrôle judiciaire des intimés sera rejetée.

### III RESPONDENTS' CROSS-APPEAL

#### Introduction

[110] The respondent Callaghan's cross-appeal relates to the allocation of expenses among campaigns that agreed to participate jointly in a program of television or radio advertisements to be broadcast in each campaign's riding. The CEOC found a number of situations in which candidates participating in a pooled media buy claimed significantly different amounts.

[111] The respondent Callaghan participated in such a pooled media buy program. In the case of the pooled television advertisements, all participating candidates were identified in the tag line of the advertisements. In the case of the pooled radio advertisements, the advertisements were rotated so that each participating candidate was mentioned an equal number of times. However, the participating campaigns claimed different amounts as the expense incurred as a result of their participation in the media buy. For example, in the case of the pooled television advertisements Mr. Callaghan's candidate participated in, the same advertisement ran in seven ridings. Mr. Callaghan reported the expense in the amount of \$1 092.65, while another participant reported an expense of \$3 277.95 and yet another candidate reported an expense of \$10 989.33 (appeal book, Vol. IX, page 2737).

[112] The Party confirmed to the CEOC that there was "no precise mathematical linkage between the broadcast footprint of an ad and the allocation of costs to the participating local campaign" (appeal book, Vol. I, page 295). The amount allocated to a candidate was based upon the amount the candidate was willing and able to contribute. Willingness and ability reflected the amount available under each participating candidate's spending limit.

#### Statutory Provisions

[113] The following provisions of the Act are relevant to the issues raised on the cross-appeal relating to

### III APPEL INCIDENT DES INTIMÉS

#### Introduction

[110] L'appel incident de l'intimé Callaghan a trait à la répartition des dépenses entre les campagnes qui avaient accepté de participer conjointement à un programme de publicités télédiffusées ou radiodiffusées dans la circonscription de chacune. Le DGEC a relevé un certain nombre de cas où des candidats participant à un programme collectif d'achats publicitaires dans les médias ont déclaré des montants très différents.

[111] L'intimé Callaghan a participé à un programme semblable. Tous les candidats participants étaient mentionnés dans le titre d'appel des publicités diffusées à la télévision. Pour ce qui est des publicités diffusées à la radio, chaque candidat participant a été mentionné un nombre égal de fois. Les campagnes participantes ont toutefois déclaré des montants différents à titre de dépenses engagées par suite de leur participation au programme. Par exemple, dans le cas des publicités télédiffusées dans le cadre du programme auxquelles le candidat de M. Callaghan a participé, la même publicité a été diffusée dans sept circonscriptions. M. Callaghan a déclaré une dépense de 1 092,65 \$, alors qu'un autre participant a signalé une dépense de 3 277,95 \$ et un autre, de 10 989,33 \$ (dossier d'appel, vol. IX, page 2737).

[112] Le Parti a confirmé au DGEC qu'il n'y avait pas [TRADUCTION] « de lien mathématique précis entre l'empreinte de diffusion d'une publicité et la répartition des frais entre les campagnes locales participantes » (dossier d'appel, vol. I, page 295). Le montant attribué à un candidat dépendait du montant que le candidat voulait et pouvait verser sans dépasser son plafond.

#### Dispositions législatives

[113] Les dispositions suivantes de la Loi sont pertinentes au regard des questions soulevées par l'appel

non-monetary contributions and the requirement to report election expenses at their commercial value.

[114] To maintain the integrity of spending limits, the term “election expense” is defined to include non-monetary contributions (see section 407 of the Act, quoted at paragraph 42 above). A “non-monetary contribution” is defined in subsection 2(1) of the Act to mean:

2. (1) ...

“non-monetary contribution” means the commercial value of a service, other than volunteer labour, or of property or of the use of property or money to the extent that they are provided without charge or at less than their commercial value.

[115] As explained at paragraph 17 above, the commercial value of non-monetary contributions must be reported in a candidate’s electoral campaign return and is included when calculating a candidate’s spending limit. “Commercial value” is defined in subsection 2(1) of the Act in the following way:

2. (1) ...

“commercial value”, in relation to property or a service, means the lowest amount charged at the time that it was provided for the same kind and quantity of property or service or for the same usage of property or money, by

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

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

#### Decision of the Federal Court

[116] The Judge agreed with the CEOC that it was not appropriate to allocate within a given “pool” the costs of the RMB advertising by reference to the amount that participating candidates were willing and able to contribute as their share of the cost on the basis of the room

incident concernant les contributions non monétaires et l’obligation de déclarer les dépenses électorales à leur valeur commerciale.

[114] Pour assurer l’intégrité des plafonds, l’expression « dépenses électorales » est définie de manière à inclure les contributions non monétaires (voir l’article 407 de la Loi, reproduit au paragraphe 42 ci-dessus). L’expression « contribution non monétaire » est définie au paragraphe 2(1) de la Loi :

2. (1) [...]

« contribution non monétaire » La valeur commerciale d’un service, sauf d’un travail bénévole, ou de biens ou de l’usage de biens ou d’argent, s’ils sont fournis sans frais ou à un prix inférieur à leur valeur commerciale.

[115] Comme il est expliqué au paragraphe 17 ci-dessus, la valeur commerciale d’une contribution non monétaire doit être déclarée dans le compte de campagne électorale d’un candidat et être incluse dans le calcul du plafond. L’expression « valeur commerciale » est définie au paragraphe 2(1) de la Loi :

2. (1) [...]

« valeur commerciale » En ce qui concerne la fourniture de biens ou de services ou l’usage de biens ou d’argent, le prix le plus bas exigé pour une même quantité de biens ou de services de la même nature ou pour le même usage de biens ou d’argent, au moment de leur fourniture, par :

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

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

#### Décision de la Cour fédérale

[116] Le juge était d’accord avec le DGEC sur le fait qu’il ne convenait pas de répartir les frais relatifs aux APML selon le montant que les candidats participants voulaient et pouvaient verser jusqu’à ce que leur plafond soit atteint. Pour que soit respecté l’alinéa 451(2)i), qui

left in their spending limits. To satisfy the requirement of paragraph 451(2)(i) of the Act that candidates state the commercial value of goods and services provided to them, there had to be a relationship between the benefit of the goods and services supplied, and the amount paid.

[117] In the case of the respondent Pallett, his candidate's campaign was the only campaign to participate in the RMB in its geographic area. Thus, the Judge found that the amount claimed by Mr. Pallett corresponded to the commercial value of the advertisements that ran in his riding.

[118] In the case of the respondent Callaghan, the Judge found the unequal allocation of the broadcasting expenses among the various campaigns to be illogical and arbitrary. The Judge held that candidates in the pool benefited equally from the advertisements, because the advertisements were broadcast in each district an equal number of times. Consequently, it was rational that the cost should be divided equally among the participating candidates. Candidates who had contributed less than the amount of an equal share would have to declare as part of their election expenses a non-monetary contribution from the Party in the amount of their equal share of the cost, less the amount that they had actually contributed.

[119] This conclusion flowed from the fact that "non-monetary contributions" fall within the definition of "election expenses". Hence, they must be included in the electoral campaign returns, and their commercial value counted in the calculation of whether a candidate exceeded her or his permitted spending limit. However, because non-monetary contributions to a candidate are not costs incurred by the candidate, they are not reimbursed by the Receiver General.

[120] For the respondent Callaghan, this meant that his RMB expense had been reported in an amount below its commercial value. The Judge did not consider this to constitute a bar to the certification of the expense under section 465 of the Act because only the amount actually paid would lead to any reimbursement. However, with respect to the candidate's electoral campaign

exige que les candidats déclarent la valeur commerciale des produits et des services qui leur ont été fournis, il doit y avoir un lien entre le gain retiré des produits et des services fournis et le montant payé.

[117] Dans le cas de l'intimé Pallett, la campagne de son candidat a été la seule à participer au programme d'APML dans sa région. En conséquence, le juge a considéré que le montant déclaré par M. Pallett correspondait à la valeur commerciale des publicités diffusées dans sa circonscription.

[118] Dans le cas de l'intimé Callaghan, le juge a conclu que la répartition inégale des dépenses de diffusion entre les diverses campagnes était illogique et arbitraire. Il a statué que les candidats du groupe avaient profité de façon égale des publicités parce que celles-ci avaient été diffusées le même nombre de fois dans chaque circonscription. Par conséquent, il était logique que les frais soient répartis également entre les candidats participants. Les candidats dont la contribution n'atteignait pas le montant d'une part égale devaient déclarer, dans leurs dépenses électorales, une contribution non monétaire du Parti correspondant au montant de leur part égale des frais, duquel était déduit le montant de leur contribution.

[119] Cette conclusion découlait du fait que les « contributions non monétaires » sont incluses dans la définition de « dépenses électorales ». Ces contributions doivent donc figurer dans les comptes de campagne électorale et leur valeur commerciale doit être prise en compte lorsqu'il faut déterminer si un candidat a dépassé son plafond. Cependant, comme les contributions non monétaires versées à un candidat ne sont pas des frais engagés par celui-ci, elles ne sont pas remboursées par le receveur général.

[120] Pour l'intimé Callaghan, cela signifiait que le montant de la dépense se rapportant aux APML qu'il avait déclarée était inférieur à sa valeur commerciale. Le juge n'a pas considéré que cela l'empêchait de certifier la dépense en vertu de l'article 465 de la Loi parce que seul le montant réellement payé ouvrait droit à un remboursement. Le juge a toutefois conclu, au sujet du

return the Judge found that the “fair market value of the deemed election expenses” was the sum of the amounts paid by the campaign and a non-monetary contribution made by the Party. The amount of the non-monetary contribution was the difference between a reasonable share of the advertising costs and the amount paid by the campaign. The Judge calculated (at paragraphe 238) the amount of the non-monetary contribution that Mr. Callaghan had to declare in his electoral campaign return to be \$2 894.51.

[121] The respondent Callaghan cross-appeals from these findings.

#### Analysis

[122] We have found that it was reasonable for the CEOC to decline to state that he was satisfied that the respondents had incurred the RMB costs that were claimed as election expenses. The decision of the Federal Court is to be set aside and the application for judicial review dismissed. It follows from this that the substratum of the cross-appeal has been removed. That said, the cross-appeal was fully argued before us and in our respectful view the Judge erred in law by proceeding to exercise the powers of the CEOC to audit the respondent Callaghan’s electoral campaign return and to determine the commercial value of his participation in the RMB. We reach this conclusion for the following reasons.

[123] We begin by reviewing the process followed by the CEOC. By letter dated April 23, 2007, the CEOC advised the respondent Callaghan that he was not satisfied that “the documentation submitted establishes the claimed election expense” relating to the RMB. The CEOC went on to advise that this expense would be excluded from the amount the CEOC would certify to the Receiver General of Canada, but the decision to exclude the expense “could be reassessed if you provide additional supporting documentation that satisfies me that the claimed expense was incurred by the campaign”. The CEOC expanded on his concerns in his letter of

compte de campagne électorale du candidat, que la « juste valeur marchande des dépenses électorales réputées » correspondait au total des montants payés par la campagne et d’une contribution non monétaire faite par le Parti. Le montant de la contribution non monétaire était la différence entre le montant représentant une part raisonnable des frais publicitaires et le montant payé par la campagne. Le juge a fixé le montant de la contribution non monétaire que M. Callaghan devait déclarer dans son compte de campagne électorale à 2 894,51 \$ (motifs, paragraphe 238).

[121] L’intimé Callaghan interjette un appel incident à l’encontre de ces conclusions.

#### Analyse

[122] Nous avons conclu qu’il était raisonnable que le DGEC refuse d’affirmer qu’il avait la conviction que les intimés avaient engagé les frais relatifs aux APML qui étaient déclarés à titre de dépenses électorales. La décision de la Cour fédérale doit être infirmée et la demande de contrôle judiciaire, rejetée. L’appel incident n’a donc plus de fondement. Cela étant dit, les parties ont fait valoir tous leurs arguments concernant l’appel incident et, avec égards, nous estimons que le juge a commis une erreur de droit en exerçant les pouvoirs du DGEC de procéder à la vérification du compte de campagne électorale de l’intimé Callaghan et de déterminer la valeur commerciale de sa participation aux APML. Notre conclusion est fondée sur les motifs qui suivent.

[123] Examinons d’abord le processus suivi par le DGEC. Par une lettre datée du 23 avril 2007, le DGEC a avisé l’intimé Callaghan qu’il n’était pas convaincu que [TRADUCTION] « la documentation soumise établissait l’existence de la dépense électorale déclarée » au regard des APML. Le DGEC écrivait ensuite que cette dépense serait exclue du montant qu’il certifierait à l’intention du receveur général du Canada, mais que cette décision [TRADUCTION] « pourrait être réexaminée si vous produisez des pièces justificatives additionnelles qui me convainquent que la dépense déclarée a été engagée par la campagne ». Le DGEC a expliqué de

April 25, 2007 to the Party where he observed the absence of correlation between the various campaigns' share of the costs for the advertisements and their commercial value with respect to those campaigns. He went on to recognize that there may be different ways of assessing the commercial value, but the commercial value must be reasonable and not based solely on each campaign's willingness and ability to pay a particular amount up to its permitted election expenses limit. However, as the CEOC was not satisfied that the expense was incurred by the campaign, he made no decision as to how the expense, if incurred by the campaign, should be allocated amongst the participating campaigns.

[124] It is, we believe, a matter of settled law that on an application for judicial review the Court normally has no power to substitute its view of the facts for that of the decision maker, or to make independent findings of fact where the decision maker made none. In *Rafuse v. Canada (Pension Appeals Board)*, 2002 FCA 31, 286 N.R. 385, this Court explained this principle in the following terms (at paragraphs 12–14):

The determination of factual questions is within the exclusive jurisdiction of the Board and at the core of its expertise. In this case, because it misdirected itself in law on the test for deciding leave applications, the Board is yet to make the essentially factual determination required of it.

On an application for judicial review, the role of the Court with respect to a tribunal's findings of fact is strictly circumscribed. In the absence of an error of law in a tribunal's fact-finding process, or a breach of the duty of fairness, the Court may only quash a decision of a federal tribunal for factual error if the finding was perverse or capricious or made without regard to the material before the tribunal: *Federal Court Act*, paragraph 18.1(4)(d). Hence, if, as a result of an error of law, a tribunal has omitted to make a relevant finding of fact, including a factual inference, the matter should normally be returned to the tribunal to enable it to complete its work. Accordingly, in our opinion, the Judge would have erred in law if, having set aside the decision of the Board, she had remitted the matter with a direction that the Board grant Mr. Rafuse leave to appeal.

manière détaillée ses préoccupations dans la lettre, en date du 25 avril 2007, qu'il a envoyée au Parti, où il a fait état de l'absence de corrélation entre la part des frais des publicités des diverses campagnes et la valeur commerciale de ces publicités. Il a reconnu ensuite que, si la valeur commerciale pouvait être déterminée de différentes façons, elle devait être raisonnable et ne pas être fondée uniquement sur la volonté et la capacité de chaque campagne de verser un montant particulier jusqu'à ce que son plafond des dépenses électorales soit atteint. Cependant, comme le DGEC n'était pas convaincu que la dépense avait été engagée par la campagne, il n'a rendu aucune décision sur la façon dont la dépense, si elle avait été engagée par la campagne, devait être répartie entre les campagnes participantes.

[124] Nous croyons qu'il est bien établi en droit que la Cour n'a habituellement pas, dans le cadre d'un contrôle judiciaire, le pouvoir de substituer son opinion sur les faits à celle du décideur ou de tirer des conclusions de fait indépendantes lorsque le décideur ne l'a pas fait. Dans *Rafuse c. Canada (Commission d'appel des pensions)*, 2002 CAF 31, la Cour a expliqué ce principe dans les termes suivants (aux paragraphes 12 à 14) :

La détermination des questions factuelles relève de la compétence exclusive de la Commission et se situe au cœur de son expertise. La Commission ayant commis une erreur de droit en l'espèce quant au critère applicable aux demandes d'autorisation, il lui reste encore à tirer les conclusions essentiellement factuelles auxquelles il est tenu.

Dans le cadre d'une demande de contrôle judiciaire, le rôle de la Cour à l'égard des conclusions de fait d'un tribunal est rigoureusement circonscrit. En l'absence d'erreur de droit entachant le processus d'enquête d'un tribunal fédéral ou de violation de l'obligation d'équité, la Cour peut annuler la décision pour cause d'erreur de faits uniquement si ce tribunal a tiré sa conclusion de manière abusive ou arbitraire ou sans tenir compte des éléments dont il disposait : *Loi sur la Cour fédérale*, alinéa 18.1(4)d). Par conséquent, si en raison d'une erreur de droit, un tribunal a omis de tirer une conclusion de faits pertinente, notamment une inférence factuelle, l'affaire devrait normalement lui être renvoyée pour lui permettre de terminer son travail. Nous sommes donc d'avis que le juge aurait commis une erreur de droit si, après avoir annulé la décision de la Commission, elle lui avait renvoyé l'affaire en lui ordonnant d'accorder à M. Rafuse l'autorisation d'interjeter appel.

While the directions that the Court may issue when setting aside a tribunal's decision include directions in the nature of a directed verdict, this is an exceptional power that should be exercised only in the clearest of circumstances: *Xie, supra*, at paragraph 18. Such will rarely be the case when the issue in dispute is essentially factual in nature (*Ali v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1994] 3 F.C. 73 (T.D.)), particularly when, as here, the tribunal has not made the relevant finding. [Emphasis added.]

[125] The question whether expenses have been reasonably allocated is essentially one of fact. Thus, since the CEOC had made no decision with respect to the reasonable allocation of pooled advertising expenses, the Federal Court erred in law by making its own calculation of the commercial value of an advertising expense. Had the Court not erred in allowing the application for judicial review, this issue should have been returned to the CEOC for his determination.

[126] In our further view, it is no answer that the relief sought in the Federal Court was *mandamus*. Again, it is settled law that *mandamus* cannot be sought to compel the exercise of discretion in a particular way. Put another way, while *mandamus* may compel a decision maker to consider a matter, it “does not dictate the result of such a process.” See *Martinoff v. Canada*, [1994] 2 F.C. 33 (C.A.), at page 40, and the authorities there cited. In our context, the Federal Court could require the CEOC to consider according to law the issue of the commercial value of the respondent Callaghan's RMB advertising expense. It could not calculate the value itself.

[127] The Judge's error in making his own calculation of the commercial value of the advertisements is an independent ground for allowing the cross-appeal of the respondent Callaghan.

[128] On the point of commercial value, the respondent Callaghan argued forcefully that the notion of commercial value found in the Act applies only when goods or services are provided at a cost lower than the market value of the goods or services. The concept of

Bien que la Cour puisse donner des directives quant à la nature de la décision à rendre lorsqu'elle annule la décision d'un tribunal, il s'agit d'un pouvoir exceptionnel ne devant être exercé que dans les cas les plus clairs : *Xie*, précité, au paragraphe 18. Ce pouvoir doit rarement être exercé dans les cas où la question en litige est de nature essentiellement factuelle (*Ali c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1994] 3 C.F. 73 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.)), surtout lorsque, comme en l'espèce, le tribunal n'a pas tiré la conclusion pertinente. [Non souligné dans l'original.]

[125] La question de savoir si des dépenses ont été réparties de manière raisonnable est essentiellement une question de fait. Aussi, comme le DGEC n'a rendu aucune décision concernant la répartition raisonnable des dépenses de publicité collectives, la Cour fédérale a commis une erreur de droit en calculant elle-même la valeur commerciale d'une dépense de publicité. Si la Cour n'avait pas accueilli à tort la demande de contrôle judiciaire, cette question aurait été renvoyée au DGEC pour qu'il la tranche.

[126] À notre avis également, on ne saurait opposer que la réparation demandée à la Cour fédérale était un *mandamus*. Il est également bien établi en droit qu'un *mandamus* ne peut être demandé pour forcer l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire d'une façon particulière. En d'autres termes, un *mandamus* peut contraindre un décideur à étudier une affaire, mais il « ne dicte pas le résultat d'un tel processus ». Voir *Martinoff c. Canada*, [1994] 2 C.F. 33 (C.A.), à la page 40, et les décisions qui y sont mentionnées. Dans l'affaire qui nous intéresse, la Cour fédérale pouvait exiger du DGEC qu'il examine conformément au droit la question de la valeur commerciale de la dépense publicitaire concernant les APML de l'intimé Callaghan. Elle ne pouvait pas la calculer elle-même.

[127] L'erreur commise par le juge en calculant lui-même la valeur commerciale des publicités est un motif indépendant d'accueillir l'appel incident de l'intimé Callaghan.

[128] En ce qui concerne la valeur commerciale, l'intimé Callaghan a fait valoir avec force que la notion de valeur commerciale contenue dans la Loi s'applique seulement lorsque des produits ou des services sont fournis à un coût plus bas que leur valeur marchande. Le concept ne

commercial value is said not to extend to the allocation of election expenses pooled among several candidates, particularly in the context of television and radio advertisements where a broadcast area is unlikely to be geographically coextensive with the boundaries of a riding. Broadcast advertising is said to be qualitatively different from other goods or services because advertisements broadcast in one riding may be viewed or listened to by constituents in neighbouring ridings.

[129] In our view, there are no hard and fast rules applicable to the proper allocation of pooled election expenses. Indeed, this was recognized by the CEOC in an example cited by the respondent. In that case, where pooled advertising was placed in Chinese-language newspapers in the Vancouver area during the 2005–2006 general election, expenses were allocated among campaigns based upon the level of Chinese-language readership in each riding. This demonstrates that, given an appropriate basis in the relevant facts, pooled election expenses may carry different values in different ridings so that an unequal sharing of costs is appropriate.

[130] As the underlying application for judicial review will be dismissed, the issues arising from the audit of the respondents' returns, and more particularly the decision not to certify their RMB expenses, remains before the CEOC because he has not yet required the respondents to file corrected electoral campaign returns (as the CEOC may require under subsection 457(2) of the Act). It remains open, therefore, for the respondent Callaghan to provide further information or submissions to the CEOC about the reasonableness of the amount he reported for his candidate's participation in the RMB. We agree, however, with the Judge and the CEOC that the amount reported for a candidate's share of a pooled advertising expense cannot be arbitrary, or based solely upon the available room under each candidate's spending limit, but must be reasonably related to the value of the benefits received.

s'appliquerait pas à la répartition de dépenses électorales collectives entre plusieurs candidats, en particulier dans le contexte de publicités diffusées à la télévision et à la radio dans une région qui ne correspond probablement pas exactement à une circonscription électorale. Les publicités diffusées seraient différentes, sur le plan de la qualité, des autres produits ou services parce que les publicités diffusées dans une circonscription peuvent être vues ou entendues par les électeurs dans des circonscriptions voisines.

[129] À notre avis, il n'y a pas de règle stricte régissant la répartition des dépenses électorales collectives. C'est d'ailleurs ce qu'a admis le DGEC dans un exemple cité par l'intimé. Dans cet exemple, les dépenses relatives à des publicités collectives ayant été placées dans des journaux de langue chinoise dans la région de Vancouver pendant la campagne électorale de 2005–2006 ont été réparties entre les campagnes en fonction du lectorat chinois de chaque circonscription. Ainsi, il est possible, si des faits pertinents le démontrent, que des dépenses électorales collectives aient des valeurs différentes selon la circonscription, de sorte qu'il convient de partager les frais de manière inégale.

[130] Comme la demande de contrôle judiciaire sous-jacente sera rejetée, le DGEC est toujours saisi des questions découlant de la vérification des comptes des intimés, et plus particulièrement de la décision de ne pas certifier leurs dépenses, parce qu'il n'a pas encore exigé des intimés qu'ils déposent des comptes de campagne électorale corrigés (comme il peut le faire en vertu du paragraphe 457(2) de la Loi). Par conséquent, l'intimé Callaghan a toujours la possibilité de présenter des observations ou des renseignements additionnels au DGEC au sujet du caractère raisonnable du montant qu'il a déclaré relativement à la participation de son candidat au programme d'APML. Nous convenons cependant avec le juge et avec le DGEC que le montant déclaré à titre de part attribuée à un candidat d'une dépense électorale collective ne peut être arbitraire ou être fondé uniquement sur le montant des dépenses électorales que ce candidat peut encore engager avant d'atteindre son plafond, mais qu'il doit être raisonnablement lié à la valeur des gains obtenus.

## Conclusion

[131] For these reasons, the cross-appeal will be allowed. As the substratum of the cross-appeal was removed by our disposition of the appeal, no costs will be awarded on the cross-appeal.

## Conclusion

[131] Pour ces motifs, l'appel incident sera accueilli. Aucuns dépens ne seront adjugés relativement à l'appel incident, celui-ci étant dénué de fondement par suite de notre décision concernant l'appel.