

Le 19 décembre 2014

Ligne directrice et note d'interprétation n° 2014-01

Définitions de « dépense de campagne à la direction » et de « dépense de campagne d'investissement »¹

Question

Les définitions de « dépense de campagne à la direction » et de « dépense de campagne d'investissement » dans la *Loi électorale du Canada* (LEC) n'englobent pas certaines dépenses liées aux campagnes, ce qui soulève des questions sur la façon dont ces dernières doivent être traitées.

Ligne directrice et interprétation

L'interprétation et l'approche d'Élections Canada en ce qui concerne les dépenses de campagne à la direction et de campagne d'investissement sont les suivantes :

- (1) Les dépenses de campagne à la direction et de campagne d'investissement, telles que définies dans la LEC, ne comprennent que les dépenses entraînées par une course et engagées pendant celle-ci. Une dépense est engagée lorsqu'une créance est établie à l'égard de la campagne.
- (2) Les dépenses engagées par la campagne avant ou après une course ne sont pas expressément réglementées, même si les biens ou les services ainsi obtenus peuvent servir pendant la course.
- (3) Cela signifie qu'un candidat à l'investissement peut bénéficier, pendant sa course, de divers biens ou services, sans que ceux-ci ne soient comptabilisés aux fins du plafond des dépenses de campagne d'investissement.
- (4) Cela signifie également que le paiement des créances relatives aux dépenses exclues de la définition de « dépense de campagne », du fait qu'elles ont été engagées avant ou après la course, n'est assujéti à aucun délai légal.

¹ Dans le présent document, tout renvoi à des dispositions de la *Loi électorale du Canada* reprend la numérotation actuelle. La numérotation des dispositions changera le 19 décembre 2014, en raison des modifications apportées par le projet de loi C-23 qui entreront en vigueur à cette date.

- (5) Toutefois, toute contribution apportée à une campagne à la direction ou à une campagne d'investissement en lien avec une course est assujettie aux règles sur les contributions de la LEC et doit être déclarée, quel que soit le moment où elle a été reçue.
- (6) Compte tenu de ce qui précède, toutes les dépenses engagées pour une campagne à la direction ou une campagne d'investissement, y compris celles engagées avant ou après la course, doivent être soit payées au moyen des fonds de campagne réglementés, soit acceptées à titre de contributions non monétaires (ou cessions) apportées à la campagne du candidat. Toute personne qui paie une dépense relativement à une campagne à la direction ou une campagne d'investissement apporte à cette campagne une contribution non monétaire assujettie aux règles sur les contributions de la LEC.
- (7) Les dépenses relatives aux campagnes à la direction ou d'investissement qui ont été engagées avant ou après la course ne sont pas assujetties aux exigences de déclaration obligatoire des dépenses de campagne. Ces dépenses devraient néanmoins être déclarées parmi les dépenses « autres ». Sinon, le rapport fera état d'un écart inexplicé avec l'excédent calculé conformément aux dispositions pertinentes de la LEC. Dans la mesure où le compte bancaire de la campagne a uniquement servi à payer des dépenses relatives à la course, Élections Canada traitera les candidats comme « substantiellement conformes ».
- (8) Enfin, les définitions de « dépense de campagne à la direction » et de « dépense de campagne d'investissement » ne comprennent pas les cessions ou les contributions non monétaires ayant servi à une campagne. C'est une divergence par rapport aux dépenses électorales des candidats et des partis. Ainsi, les candidats devraient déclarer les cessions et les contributions non monétaires parmi leurs dépenses « autres », plutôt que parmi leurs dépenses de campagne.

Contexte

Cadre juridique

Depuis 2004, la LEC réglemente les finances des campagnes à la direction et des campagnes d'investissement². Les règles de base ressemblent à celles qui s'appliquent aux candidats aux élections, dans la mesure où :

- les candidats à la direction et à l'investissement (tout comme les candidats aux élections) sont présumés avoir été candidats à partir du moment où ils acceptent une contribution ou engagent une dépense de campagne;
- les contributions aux candidats, qu'elles soient monétaires ou non, sont soumises à un plafond et des restrictions quant à leur provenance;

² Dans le présent document, sauf indication contraire, les termes « courses » et « candidats » désignent autant les courses et les candidats à la direction que les courses et les candidats à l'investissement.

- toutes les contributions et cessions monétaires³ d'autres entités à la campagne doivent être déposés dans un compte bancaire distinct à l'usage exclusif de la campagne;
- toutes les dépenses de campagne des candidats doivent être payées au moyen des fonds réglementés qui se trouvent dans le compte bancaire de la campagne;
- après le paiement de toutes les dépenses de campagne, l'écart entre le total des contributions et des cessions monétaires reçues par la campagne et le total des dépenses de campagne payées est considéré comme un excédent dont il faut disposer selon certaines règles;
- toutes les contributions, cessions et dépenses de campagne font l'objet de règles de déclaration.

Il y a des différences importantes entre les règles qui s'appliquent aux candidats à la direction, aux candidats à l'investiture et aux candidats aux élections. Par exemple, les restrictions relatives aux contributions et aux cessions ne sont pas les mêmes. Les candidats aux élections et à l'investiture ont des plafonds de dépenses différents, tandis que les candidats à la direction n'en ont aucun. Toutefois, les règles décrites ci-dessus sont communes à tous.

Selon ces règles, une dépense qui n'est pas une dépense de campagne à proprement parler ne doit pas être payée au moyen des fonds réglementés (c.-à-d. les fonds visés par un plafond et des règles de déclaration) qui se trouvent dans le compte de la campagne, et n'a pas besoin d'être déclarée.

Pour donner un exemple très simple, si un candidat utilise des fonds de campagne pour rénover sa cuisine, cela (1) ne respectera pas l'obligation d'avoir un compte bancaire distinct à l'usage exclusif de la campagne et (2) engendrera des difficultés au moment de disposer de l'excédent, dont les règles de calcul ne tiennent pas compte des sorties de fonds sans lien avec la campagne. Pour bien fonctionner, le cadre réglementaire relatif au financement politique doit s'appliquer à l'ensemble des dépenses de campagne des candidats, et uniquement à celles-ci.

Définition de « dépense de campagne à la direction » et de « dépense de campagne d'investiture »

Lorsque le Parlement a promulgué, en 2004, des règles pour encadrer le volet financier des campagnes à la direction et des campagnes d'investiture, il a établi à l'article 2 de la LEC ce qui constitue des dépenses de campagne à la direction et de campagne d'investiture. Ces définitions sont pour ainsi dire identiques (l'italique a été ajouté) :

« dépense de campagne à la direction » Dépense *raisonnable entraînée* par une course à la direction et engagée par un candidat à la direction ou pour son compte *pendant la course*, y compris toute dépense personnelle de celui-ci au sens de l'article 435.03.

³ La LEC permet la « cession de fonds » ainsi que la fourniture de produits ou de services entre diverses entités politiques réglementées. Ces cessions doivent être déclarées, mais elles sont exclues des plafonds de contributions. Voir les paragraphes 404.2(2), (2.1), (2.2) et (3). Dans le présent document, à moins que le contexte n'indique un autre sens, les contributions monétaires et non monétaires comprennent les cessions.

« dépense de campagne d'investiture » Dépense *raisonnable entraînée* par une course à l'investiture et engagée par un candidat à l'investiture ou pour son compte *pendant la course*, y compris toute dépense personnelle de celui-ci au sens de l'article 478.01.

Ces définitions diffèrent singulièrement de la définition de « dépenses de campagne des candidats », qui englobent toutes les « dépenses raisonnables entraînées par l'élection » (article 406), et ce, quel que soit le moment où elles ont été engagées. Par exemple, si un candidat achète à l'avance des pancartes pour une élection à venir, il s'agit d'une dépense de campagne assujettie à toutes les règles applicables; elle doit être payée au moyen des fonds réglementés dans le compte bancaire de la campagne et elle est assujettie aux exigences de déclaration⁴.

En ce qui a trait aux dépenses de course à la direction et de course d'investiture, pour être considérées comme des dépenses de campagne suivant la définition, elles doivent non seulement être entraînées par une course, mais également engagées pendant celle-ci, et non avant ou après.

Appliquée au pied de lettre, cette définition exclurait par exemple toute la publicité achetée avant le début de la course, même si elle est diffusée pendant celle-ci. Elle exclurait aussi toute dépense engagée par la suite, comme les honoraires de vérification du rapport du candidat. Les dépenses exclues n'ont pas besoin d'être déclarées, ne sont pas assujetties au plafond des dépenses (dans le cas des candidats à l'investiture) et, à la rigueur, ne doivent pas être payées au moyen des fonds réglementés. Une campagne pourrait donc esquiver toutes les règles financières en engageant ses dépenses avant ou après la course. Comme la période de course officielle est entièrement déterminée par le parti enregistré ou l'association de circonscription enregistrée qui l'organise, les dates de début et de fin de la campagne pourraient donc être fixées de façon à ce qu'il soit facile d'esquiver les règles⁵.

Autre différence importante : alors que les dépenses électorales des partis politiques et des candidats aux élections (article 407) englobent les cessions et les contributions non monétaires, ce n'est pas le cas des dépenses de campagne à la direction ou de campagne d'investiture. L'inclusion des contributions et des cessions non monétaires dans les dépenses électorales est importante afin que toutes les ressources utilisées par le candidat ou le parti comptent dans le plafond des dépenses. Sinon, le plafond perd grandement de son utilité, car les ressources nécessaires à une campagne pourraient être obtenues par le moyen de contributions non monétaires exclues du plafond des dépenses (au lieu d'être achetées au moyen de fonds réglementés, et comptabilisées aux fins du plafond des dépenses).

⁴ Comme les pancartes utilisées lors d'une campagne constituent à la fois des « dépenses de campagne » (article 406) et des « dépenses électorales » (article 407), leur coût compte dans le plafond des dépenses électorales fixé par la LEC (article 440).

⁵ Les dates de début et de fin d'une course à l'investiture sont précisées dans le rapport présenté au directeur général des élections *après* la date de désignation (article 478.02).

Considérations

Application antérieure des règles par Élections Canada

Jusqu'à récemment, Élections Canada interprétait la LEC de telle sorte que toute dépense engagée dans le cadre d'une course est une dépense de campagne, même si elle n'a pas été engagée pendant la course en tant que telle. Ainsi, l'expression « engagée... pendant la course » était considérée comme une erreur de formulation, car on présumait que le régime des candidats à la direction et à l'investiture se voulait similaire d'un point de vue logique à celui des candidats aux élections et que toutes les dépenses engagées par la campagne dans le cadre d'une course étaient assujetties au régime réglementaire. Compte tenu de ce qui précède, les candidats devaient déclarer toutes les dépenses engagées en lien avec une course et payer ces dépenses au moyen de fonds réglementés. Le moment de l'achat des pancartes utilisées pendant une course n'entraîne pas en ligne de compte. Dans le cas des candidats à l'investiture, toutes les dépenses en biens et en services utilisés par une campagne pendant la course comptaient dans le plafond des dépenses, qu'importe le moment où elles ont été engagées.

Élections Canada demandait également aux candidats de déclarer, à titre de dépenses de campagne à la direction ou de campagne d'investiture, toutes les contributions et cessions non monétaires reçues et utilisées par la campagne pour faire la promotion du candidat. Ainsi, dans le cas d'un candidat à l'investiture, la valeur commerciale des biens ou des services obtenus gratuitement ou cédés comptait dans le plafond des dépenses.

Recommandations du directeur général des élections

Dans un rapport de recommandations au Parlement (2010), le directeur général des élections a indiqué que les termes « dépense de campagne à la direction » et « dépense de campagne d'investiture » étaient mal définis⁶. Il a présenté des recommandations en vue d'établir un cadre de réglementation exhaustif et cohérent pour les activités de financement politique des candidats à la direction et à l'investiture.

Des recommandations similaires ont été formulées quant aux dispositions relatives au plafond des dépenses de publicité électorale des tiers et à l'interdiction de publicité électorale par les associations de circonscription⁷. Comme ces deux dispositions de la LEC ne restreignaient que les dépenses engagées en période électorale, elles étaient inefficaces, dans la mesure où il était facile de les esquiver en engageant tout simplement les dépenses visées avant le déclenchement de l'élection et en diffusant la publicité pendant l'élection.

⁶ Voir la lettre de Marc Mayrand au député Joe Preston, président du Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre, datée du 22 septembre 2010 :

www.elections.ca/content.aspx?section=res&dir=rep/off/sta_2010b&document=index&lang=f

⁷ *Faire face à l'évolution des besoins – Recommandations du directeur général des élections du Canada à la suite de la 40^e élection générale*, 10 juin 2010, recommandation II.6 :

www.elections.ca/content.aspx?section=res&dir=rep/off/r40&document=index&lang=f.

Projet de loi C-23

En 2014, le projet de loi C-23⁸ a modifié les dispositions prévoyant le plafond des dépenses de publicité électorale des tiers et l'interdiction de publicité électorale par les associations de circonscription afin de remédier aux lacunes de la définition, comme le directeur général des élections l'avait recommandé⁹. Toutefois, le projet de loi n'a pas fait de même pour les définitions de « dépense de campagne à la direction » et de « dépense de campagne d'investissement ».

À l'étape de l'examen en comité, le directeur général des élections a dit se préoccuper du fait que le projet de loi ne modifiait pas les définitions de « dépense de campagne à la direction » et de « dépense de campagne d'investissement ». Par la suite, le comité parlementaire a rejeté un amendement proposant d'élargir les définitions.

Analyse et discussion

Il semble évident à la lumière du texte des dispositions et des travaux législatifs récents que le Parlement ne souhaitait pas inclure dans les définitions de « dépense de campagne à la direction » et de « dépense de campagne d'investissement » toutes les dépenses engagées pour une campagne, plutôt que seulement celles engagées pendant la course.

Deux interprétations sont possibles.

⁸ *Loi modifiant la Loi électorale du Canada et d'autres lois et modifiant certaines lois en conséquence*, L.C. 2014, ch. 12 (ci-après « le projet de loi C-23 »).

⁹ Avant l'adoption du projet de loi C-23, le paragraphe 350(1) de la LEC définissait comme suit le plafond des dépenses de publicité électorale des tiers :

« Il est interdit aux tiers, *pendant la période électorale* relative à une élection générale, de faire des dépenses de publicité électorale dépassant, au total, 150 000 \$. »

Le projet de loi C-23 a éliminé les mots « *pendant la période électorale* », faisant en sorte que le plafond s'applique à toute la publicité électorale effectuée relativement à une élection générale. Une modification semblable a été apportée pour la publicité électorale effectuée relativement à une élection partielle.

De même, avant l'adoption du projet de loi C-23, l'article 403.04 de la LEC interdisait la publicité électorale faite par les associations de circonscription :

« Il est interdit à l'association de circonscription d'un parti enregistré *d'engager, au cours d'une période électorale, des dépenses* de publicité électorale, au sens de l'article 319. »

Le projet de loi C-23 a modifié cette interdiction (qui constitue maintenant l'article 450) comme suit :

« Il est interdit à l'association de circonscription d'un parti enregistré *d'engager, au cours d'une période électorale, des dépenses de publicité électorale, au sens de l'article 319, ou de diffuser ou faire diffuser une telle publicité* pendant cette période. »

Cette interdiction vise désormais toute publicité électorale diffusée en période électorale, quel que soit le moment où la dépense a été engagée.

Première approche

Selon la première approche, qui tient compte de la cohérence du cadre de réglementation de base décrit au début, toute dépense qui ne s'inscrit pas dans la définition serait essentiellement hors de la portée de la LEC, tant pour ce qui est de la façon dont elle est engagée que de son financement. Cette interprétation signifierait que les dépenses engagées avant ou après une course n'ont pas besoin d'être déclarées et peuvent être payées au moyen de fonds non réglementés. En fait, les participants seraient libres de suivre ou non les règles financières applicables aux courses et pourraient s'organiser pour éviter tout contrôle financier.

À la limite, on pourrait même en déduire qu'il n'est pas permis d'utiliser le compte bancaire d'une campagne pour payer des dépenses non réglementées et qu'au moment de calculer l'excédent, il faut ignorer toutes les sorties de fonds qui ont servi à payer des dépenses exclues de la définition. Cette situation engendrerait des avis d'état excédentaire (conformément à des dispositions précises de la LEC) même s'il n'y a pas vraiment d'excédent, voire des infractions pour défaut de disposer d'un excédent conformément à la LEC.

Pour éviter cette situation, Élections Canada pourrait en pratique demander que toutes les dépenses engagées pour une course avant ou après celle-ci soient déclarées comme des dépenses « autres », sans toutefois que cela ne soit obligatoire. Techniquement, l'application des dispositions de la LEC sur le calcul de l'excédent ferait effectivement ressortir un excédent, mais le rapport montrerait à quoi ont servi les fonds et expliquerait pourquoi ils ne se trouvent plus dans le compte. Dans la mesure où le compte n'aura servi qu'à payer des dépenses de course, Élections Canada pourrait considérer les candidats comme « substantiellement conformes ».

Cependant, cette approche ne règle pas les problèmes liés aux dispositions du régime touchant les contributions : une dépense exclue de la définition pourrait être payée au moyen de fonds non réglementés qui ne proviennent pas du compte bancaire. De même, les biens ou les services fournis gratuitement ou cédés à la campagne ne seraient pas traités comme des contributions, même s'ils ont été utilisés pendant la course. Or, cela semble aller à l'encontre de la volonté du Parlement au moment où il a limité les contributions, en 2004 et en 2006, afin de restreindre l'influence des grands donateurs.

Deuxième approche

Pour que les limites aux contributions demeurent utiles, une deuxième approche est de s'appuyer sur le régime des contributions et d'interpréter le terme « contribution », qui n'est pas défini dans la LEC¹⁰, de façon à ce qu'il n'ait aucun lien avec la définition de « dépense de campagne ». Ainsi, tout montant

¹⁰ Aux termes de l'article 2, une contribution s'entend de toute contribution monétaire et toute contribution non monétaire. On précise ensuite qu'une contribution monétaire est une somme d'argent offerte et non remboursable. On y décrit également la façon de déterminer la valeur d'une contribution non monétaire. Toutefois, on ne dit pas vraiment ce qu'est une contribution. Par exemple, si un parti vend un bien (p. ex. un immeuble) à sa juste valeur commerciale, le montant qu'il touchera n'est certainement pas une contribution, même si ce montant n'est pas remboursable. De même, un cadeau de fête offert à une personne qui est ou qui sera candidate n'est pas une contribution. Ce n'est pas en raison de l'article 2 de la LEC, mais plutôt à cause du sens ordinaire du terme « contribution » dans le contexte électoral.

d'argent, bien ou service offert pour une course constituerait une contribution. Ce serait le cas même si des fonds sont versés expressément pour défrayer une dépense engagée avant ou après la course (ou encore si des biens ou services sont acceptés avant ou après la course).

Cette approche vient rompre l'interdépendance entre les règles sur les dépenses et celles sur les contributions, dans la mesure où une contribution réglementée pourrait être apportée relativement à une dépense non réglementée. Toutefois, toutes les activités financières de la campagne seraient bel et bien déclarées.

D'une part, toutes les contributions monétaires (au sens général de tout montant versé à une campagne pour une course) devront être versées dans le compte bancaire et déclarées¹¹. Lorsque les sommes versées dans le compte sont utilisées, les sorties de fonds liées à une dépense de campagne (au sens strict de la LEC) devront être rapportées, tandis que les dépenses « autres » engagées avant ou après la course concernée mais en lien avec celle-ci pourront l'être, sans toutefois que cela ne soit requis. Comme il a déjà été mentionné, même si les dispositions sur le calcul de l'excédent ne tiennent compte que des « dépenses de campagne », Élections Canada pourrait considérer les candidats comme « substantiellement conformes », dans la mesure où toutes les dépenses ont été comptabilisées.

D'autre part, les ressources (p. ex. les pancartes) obtenues au titre d'une contribution ou d'une cession non monétaire seraient déclarées comme telles. Elles ne seraient pas déclarées parmi les dépenses de campagne, en raison de la définition fournie dans la LEC, mais elles devraient l'être parmi les dépenses « autres »¹². À ce titre, elles ne seraient pas assujetties au plafond des dépenses des candidats à l'investiture.

Élections Canada estime que cette deuxième approche reflète mieux l'intention du Parlement, car elle maintient le contrôle des contributions versées aux candidats à la direction et à l'investiture. Toutefois, comme pour la première approche, certaines situations demeurent non réglementées.

D'abord, les candidats à l'investiture peuvent esquiver les plafonds de dépenses en n'acceptant que des contributions ou des cessions non monétaires, ou en engageant leurs dépenses avant ou après la course, afin que leurs transactions ne soient pas considérées comme des dépenses de campagne au sens strict de la LEC.

De même, les candidats pourraient esquiver le délai de paiement des créances fixé dans la LEC, si les dépenses ont été engagées avant ou après la course et ne sont pas considérées comme des dépenses de campagne.

¹¹ Voir les paragraphes 435.21(3) et 478.12(3).

¹² Les systèmes de présentation électronique des rapports d'Élections Canada enregistrent automatiquement les contributions non monétaires comme des dépenses. Pour les candidats aux élections et les partis politiques, cette opération donne suite à une exigence de l'article 407 de la LEC. Toutefois, les candidats à la direction et à l'investiture ne sont pas tenus par la LEC de déclarer les contributions non monétaires comme des dépenses. S'ils choisissent de le faire, ils donnent toutefois un aperçu plus exact des ressources utilisées par la campagne.

Toutefois, il convient en conclusion de noter que les partis politiques et les associations de circonscription se dotent habituellement de leurs propres règles, au-delà des règles de la LEC, sur la tenue des courses à la direction et à l'investiture. Dans certains cas, ils ajoutent des règles sur le financement politique des courses, qu'ils font appliquer eux-mêmes (p. ex. des plafonds de dépenses pour les candidats à la direction). Dans la mesure où ces règles ne sont pas contraires à la LEC, il n'y a aucun problème.

ÉBAUCHE