



Avis écrits, lignes directrices et notes d'interprétation

En vertu de l'article 16.1 de la *Loi électorale du Canada*, le directeur général des élections établit des lignes directrices et des notes d'interprétation concernant l'application de la Loi aux partis enregistrés, aux associations enregistrées, aux candidats à l'investiture, aux candidats et aux candidats à la direction. Avant d'établir une ligne directrice ou une note d'interprétation, il consulte les partis politiques fédéraux enregistrés et le commissaire aux élections fédérales, et les invite à formuler des commentaires sur l'ébauche. Les lignes directrices et les notes d'interprétation donnent des indications et favorisent une interprétation et une application uniformes de la Loi. Toutefois, elles ne sont fournies qu'à titre d'information et ne remplacent pas les dispositions de la Loi.

Note d'interprétation n° 2014-01 (août 2015)

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

Question

Les définitions de « dépense de campagne à la direction » et de « dépense de campagne d'investiture » 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 et payées.

Interprétation

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

Dépenses

- (1) Les dépenses de campagne à la direction et de campagne d'investiture ne comprennent que les dépenses entraînées par une course et engagées pendant celle-ci. Une dépense est engagée lorsqu'une créance est légalement établie à l'égard de la campagne.
- (2) Les biens ou les services acceptés à titre de contributions ou de cessions non monétaires pendant la course font aussi partie des dépenses de campagne à la direction et de campagne d'investiture.
- (3) Les dépenses engagées par une campagne avant ou après une course ne sont pas réglementées, même si les biens ou les services peuvent servir pendant la course. De telles dépenses ne peuvent être acquittées au moyen des fonds de course et ne sont

assujetties à aucune exigence de déclaration.

- (4) Cela signifie que des candidats à l'investiture peuvent bénéficier, pendant la course, de divers biens ou services qui ne sont pas comptabilisés aux fins du plafond des dépenses de campagne d'investiture, si les dépenses ont été engagées ou les biens ou services acceptés à titre de contributions non monétaires avant ou après la course.
- (5) 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 assujetti à aucun délai légal ni à aucune exigence de déclaration.

Contributions et prêts

- (6) Les contributions monétaires et les prêts acceptés par une campagne à la direction ou une campagne d'investiture sont assujettis aux règles de la LEC sur les contributions et les prêts et doivent être déclarés, quel que soit le moment où ils ont été reçus. Toutefois, tous les fonds ou prêts obtenus précisément pour acquitter des dépenses non réglementées, engagées avant ou après la course, ne sont pas assujettis à ces règles. Ainsi, ces fonds ne doivent pas être déposés dans le compte bancaire de la campagne, ne sont pas déclarés et ne sont pas compris dans l'excédent éventuel de la campagne.
- (7) Les contributions non monétaires acceptées par une campagne à la direction ou une campagne d'investiture pendant la course sont assujetties aux règles de la LEC sur les contributions et doivent être déclarées. Toutefois, les contributions non monétaires acceptées avant ou après la course ne sont pas assujetties à ces règles et ne sont pas déclarées.

Cessions

- (8) Les cessions monétaires acceptées par une campagne à la direction ou une campagne d'investiture sont visées par les contrôles sur les cessions prévus dans la LEC et doivent être déclarées, quel que soit le moment où elles ont été reçues.
- (9) Les cessions non monétaires acceptées par une campagne à la direction ou une campagne d'investiture sont visées par les contrôles sur les cessions prévus dans la LEC, mais elles peuvent être acceptées uniquement pendant la période de la course.

Excédent

- (10) Si une campagne payait des dépenses engagées avant ou après une course au moyen des fonds de course, il s'agirait d'une utilisation inappropriée de ces fonds, voire d'une infraction pour défaut de disposer d'un excédent de fonds de course à l'investiture conformément à la LEC.

Transition

- (11) Pour les courses à l'investiture qui ont commencé avant que la présente note d'interprétation soit en vigueur, les candidats et les agents financiers peuvent traiter leurs dépenses conformément au *Manuel sur le financement politique des candidats à l'investiture et des agents financiers*, qui a été publié avant la présente note et utiliser des fonds de course pour payer des dépenses qui n'ont pas été engagées pendant la course.

Contexte

Cadre juridique

Depuis 2004, la LEC réglemente les finances des campagnes à la direction et des campagnes d'investiture¹. 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'investiture (tout comme les candidats aux élections) sont présumés avoir été candidats à partir du moment où ils acceptent une contribution ou une cession, contractent un prêt ou engagent une dépense de campagne;
- les contributions aux candidats, qu'elles soient monétaires ou non, et les prêts sont soumis à un plafond et à des restrictions quant à leur provenance;
- les contributions monétaires, les prêts et les cessions monétaires² d'autres entités à une 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;
- les contributions, les prêts, les cessions et les 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

¹ 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'investiture.

² 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 364(2) à (6).

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 de fonds réglementés (c.-à-d. les fonds visés par un plafond et des règles de déclaration) qui se trouvent dans le compte bancaire 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 478.

« 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 476.

Ces définitions diffèrent singulièrement de la définition de « dépenses de campagne des candidats », qui englobent toutes les « dépenses raisonnables entraînées par l'élection » (article 375), 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 déclaration³.

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

³ Comme les pancartes utilisées lors d'une campagne constituent à la fois des « dépenses de campagne » (article 375) et des « dépenses électorales » (article 376), leur coût compte dans le plafond des dépenses électorales fixé par la LEC (article 477.49).

Considérations

Application antérieure des règles par Élections Canada

Avant l'adoption du projet de loi C-23⁴, Élections Canada interprétait la LEC de telle sorte que toute dépense engagée dans le cadre d'une course était une dépense de campagne, même si elle n'avait 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'entraînait pas en ligne de compte. Dans le cas des candidats à l'investiture, toutes les dépenses en biens ou en services utilisés par une campagne pendant la course comptaient dans le plafond des dépenses, qu'importe le moment où elles avaient 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, quel que soit le moment où la contribution ou la cession non monétaire avait été acceptée.

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 définis⁵. 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.

À ce moment-là, Élections Canada avait recommandé des modifications similaires aux dispositions relatives au plafond des dépenses de publicité électorale des tiers et à l'interdiction de publicité électorale par les associations de circonscription⁶. Comme pour les dépenses de campagne des candidats, ces deux dispositions ne restreignaient que les dépenses engagées en période électorale et étaient donc inefficaces, dans la mesure où il

⁴ *Loi modifiant la Loi électorale du Canada et d'autres lois et modifiant certaines lois en conséquence*, L.C. 2014, ch. 12 (ci-après appelé « projet de loi C-23 »).

⁵ 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.

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

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

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.

Projet de loi C-23

En 2014, le projet de loi C-23 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 recommandé. 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 parlementaire, 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. C'est donc le moment où une dépense est engagée qui détermine si celle-ci est une dépense de campagne à la direction ou de campagne d'investissement.

Engagement de dépenses

Une dépense est engagée au moment où une créance est légalement établie à l'égard de la campagne. Ce moment dépendra de la façon dont le bien ou le service est acheté. Si l'on établit un contrat par écrit, comme un bail pour la location de locaux à bureaux ou un accord de prêt, la dépense est engagée au moment de la signature du contrat. S'il n'y a pas de contrat écrit, la dépense est engagée au moment où une entente verbale est conclue. Ce sera généralement à la commande du bien ou du service ou, dans le cas d'un achat au détail, au point de vente.

Dans le cadre d'une contribution non monétaire, la dépense est engagée au moment où la campagne accepte les biens ou les services.

Comme on détermine si la définition de « dépenses de campagne » s'applique au moment où une dépense est engagée, toutes celles qui le sont avant ou après la course en sont donc exclues. Par exemple, les articles promotionnels ou autres qui sont commandés avant le début d'une course ne constituent pas des dépenses de campagne, même si ces articles seront peut-être utilisés pendant la course. Dans le cas d'une course à l'investissement, cela signifie que le plafond des dépenses de campagne d'investissement s'applique uniquement aux dépenses engagées ainsi qu'aux contributions non monétaires acceptées pendant la course.

Les dépenses engagées après une course ne sont pas déclarées, ne sont pas assujetties aux plafonds des dépenses (dans le cas des candidats à l'investissement) et ne peuvent pas être

payées au moyen des fonds réglementés. Par exemple, les dépenses engagées après la course pour la vérification du rapport de campagne ou pour une collecte de fonds qui serviront à rembourser les dettes de la campagne ne sont pas réglementées par la LEC.

Ainsi, l'application des règles de financement politique qui régissent les dépenses de campagne à la direction et de campagne d'investissement dépend : 1) des dates de début et de fin de la course établies par l'association enregistrée ou le parti enregistré; 2) du moment où les dépenses sont engagées.

Excédent d'une campagne

Aux termes de la LEC, un excédent de fonds de course à la direction ou à l'investissement est l'excédent de la somme des contributions monétaires reçues et de toute autre recette non remboursable sur les dépenses de campagne payées et les cessions monétaires à des entités politiques affiliées. Les campagnes d'investissement sont tenues de remettre leur excédent à l'agent officiel du candidat soutenu par le parti dans la circonscription, à l'association enregistrée qui a tenu la course ou au parti enregistré. Les campagnes à la direction sont tenues de remettre leur excédent au parti enregistré ou à l'association enregistrée du parti.

Comme il a été mentionné, les fonds de course ne peuvent servir qu'à couvrir les dépenses et les débours de la campagne, comme les remboursements d'un prêt et les cessions à des entités politiques affiliées. Ainsi, il n'est pas permis d'utiliser des fonds de course pour payer des dépenses non réglementées (p. ex. des dépenses engagées avant ou après la course); il pourrait même s'agir d'une infraction si l'on omet de disposer de l'excédent des fonds de course conformément à la LEC.

Contributions et prêts

Les contributions monétaires et les prêts acceptés par une campagne à la direction ou une campagne d'investissement, ainsi que les contributions reçues par le parti et adressées à un candidat à la direction, sont assujettis aux règles de la LEC sur les contributions et les prêts, et doivent être déclarés, quel que soit le moment où ils ont été reçus. Toutefois, les contributions monétaires et les prêts obtenus précisément pour payer des dépenses non réglementées, engagées avant ou après la course, ne sont pas assujettis aux règles de la LEC sur les contributions et les prêts. Ils ne sont pas déposés dans le compte bancaire de la campagne et ne sont pas déclarés.

Toutefois, les contributions non monétaires acceptées par une campagne à la direction ou une campagne d'investissement, pendant une course, sont assujetties aux règles de la LEC sur les contributions et doivent être déclarées. Celles acceptées avant ou après la course ne sont pas assujetties à ces règles et ne sont pas déclarées.

Cessions

Les cessions monétaires acceptées par une campagne à la direction ou une campagne d'investissement sont visées par les contrôles sur les cessions prévus dans la LEC et doivent être déclarées, quel que soit le moment où elles ont été reçues. Les fonds doivent être déposés

dans le compte bancaire de la campagne et peuvent être utilisés uniquement pour payer les dépenses de campagne.

Les cessions non monétaires peuvent être acceptées uniquement pendant la période de la course, sont visées par les contrôles sur les cessions prévus dans la LEC et doivent être déclarées à la fois comme des cessions non monétaires reçues et comme des dépenses de campagne au montant de la valeur commerciale du bien ou du service cédé.

Règles sur les courses établies par les partis politiques et les associations de circonscription

Il convient de noter que les partis politiques et les associations de circonscription établissent eux-mêmes les dates de début et de fin des courses, et 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'investissement. 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.

Transition

Comme de nombreuses courses à l'investissement auront eu lieu et seront en cours pour l'élection générale de 2015 au moment où la présente note d'interprétation sera en vigueur, de nombreuses campagnes n'auront pas géré leurs transactions financières conformément à celle-ci. Elles auront plutôt suivi le *Manuel sur le financement politique des candidats à l'investissement et des agents financiers* en vigueur à ce moment-là. Ainsi, pour les courses à l'investissement qui ont commencé avant l'entrée en vigueur de la présente note d'interprétation, les candidats peuvent traiter leurs dépenses conformément à ce manuel et utiliser des fonds de course pour payer des dépenses qui n'ont pas été engagées pendant la course.