



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° 2014-02 (avril 2015)

Utilisation des ressources des députés en dehors des périodes électorales

Note concernant l'actualité (juillet 2019) : Depuis l'adoption du projet de loi C-76 (L.C. 2018, ch. 31), certaines références juridiques et certaines parties du contexte dans cette note d'interprétation sont devenues désuètes. Toutefois, l'analyse et l'interprétation d'ensemble demeurent valides.

Question

Dans quelle mesure, en dehors des périodes électorales, l'utilisation des ressources fournies aux députés peut être régie par la *Loi électorale du Canada* (LEC).

Interprétation

L'interprétation et l'approche d'Élections Canada en ce qui concerne l'utilisation des ressources des députés en dehors des périodes électorales sont les suivantes :

- (1) Règle générale, l'utilisation des ressources des députés en dehors des périodes électorales n'est pas considérée comme une contribution ou une dépense assujettie à la LEC.
- (2) Dans des circonstances restreintes, lorsque le député utilise les ressources à des fins liées au processus électoral plutôt que pour son rôle de député, l'utilisation des ressources peut constituer une transaction assujettie à la LEC. Dans un tel cas, les dispositions de la LEC visant les contributions ou les dépenses pourraient s'appliquer, de la façon décrite ci-dessous.
- (3) Ce sera notamment le cas lorsque les ressources sont simplement données à une entité politique réglementée distincte du député (p. ex. un député fournit un ordinateur ou une photocopieuse appartenant à son bureau parlementaire à un parti enregistré pour les besoins de son siège social).

- 4) La LEC pourrait être appliquée dans d'autres circonstances, à savoir lorsqu'un député contrôle les ressources, mais les utilise à des fins « non parlementaires », pour des activités assujetties à la LEC (p. ex. un député a recours à des employés de son bureau parlementaire pour travailler à une campagne de financement pour l'association enregistrée de sa circonscription pendant leurs heures rémunérées).
- (5) Bien que la liste des activités réglementées ne soit pas exhaustive, l'application de la LEC à l'utilisation des ressources des députés se limite aux cas où il est clair que l'activité ne peut être raisonnablement liée aux fonctions parlementaires. Le simple fait qu'une ressource soit utilisée de façon partisane ou pour favoriser des intérêts partisans ne justifie pas qu'elle soit assujettie à la LEC.

Si l'on détermine qu'une activité non parlementaire doit être assujettie à la LEC, les conséquences ci-dessous peuvent en résulter (selon les faits propres à chaque cas) :

- La valeur de l'activité ou de la ressource pourrait être considérée comme une contribution non monétaire du député à l'entité bénéficiaire (le parti, l'association, le candidat à l'investiture ou le candidat à la direction); la contribution sera assujettie aux règles sur les plafonds des particuliers pour les contributions dans le cas du donateur, et aux règles sur les contributions excessives et les rapports dans le cas de l'entité bénéficiaire.
- La valeur de l'activité ou de la ressource pourrait aussi être considérée comme une dépense assujettie à la LEC. Les entités politiques assujetties à la LEC doivent rendre compte de leurs dépenses. Pour certaines entités, les dépenses font l'objet de plafonds.
- Si l'utilisation qu'un député fait des ressources parlementaires dans une autre circonscription où se tient une élection partielle avantage manifestement une entité réglementée, qu'elle n'est pas liée à une fonction parlementaire et qu'elle n'est pas clairement acceptée ou reçue par l'entité bénéficiaire, elle peut être considérée comme de la publicité électorale d'un tiers. La publicité électorale d'un tiers est assujettie à des plafonds de dépenses, ainsi qu'à des exigences en matière d'enregistrement et de rapport.
- En tant qu'organe d'application de la LEC et d'évaluation de la conformité pendant les vérifications, Élections Canada peut poser des questions aux entités politiques ou leur demander des renseignements si l'une de ces situations est portée à son attention. S'il y a lieu, le directeur général des élections peut demander la modification ou la mise à jour d'un rapport afin de refléter la contribution ou la dépense en question.

Contexte

Élections Canada a récemment reçu plusieurs questions concernant l'utilisation des ressources fournies aux députés en vertu de la législation. Plus précisément, plusieurs ont demandé si l'utilisation des ressources des députés dans des situations particulières **en dehors des périodes électorales** était réglementée par la LEC. Dans tous les cas, on cherchait à savoir si l'activité était de nature « parlementaire » ou si elle pouvait être considérée comme une contribution en vertu de la LEC, ainsi qu'à comprendre les conséquences d'une telle situation. **Cadre juridique**

La LEC encadre diverses activités liées au processus électoral. L'objet de la LEC est différent de celui de la *Loi sur le Parlement du Canada* et du *Règlement administratif relatif aux députés*, pris en application de cette dernière.

La présente analyse repose sur deux concepts de la LEC : les contributions et les dépenses. Les contributions font l'objet de plafonds et d'exigences en matière de rapport. Les dépenses se divisent en catégories, selon l'entité ou l'activité politique en question. Par exemple, les « dépenses de campagne » représentent, pour un candidat, une vaste catégorie de dépenses. Les dépenses sont assujetties à divers types d'exigences en matière de rapport et peuvent aussi faire l'objet de plafonds. Certains de ces termes sont définis dans la LEC. L'interprétation et l'application de ces concepts sont importantes.

Selon la LEC :

- Seul un particulier peut faire une contribution à une entité politique.
- Une contribution peut être monétaire ou non monétaire. Une contribution monétaire est une somme d'argent offerte et non remboursable. Une contribution non monétaire est 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. Le terme « valeur commerciale » est également défini dans la LEC.
- Des dispositions indiquent qui peut recevoir une contribution pour l'entité bénéficiaire.
- Les montants des contributions sont limités et les plafonds varient selon l'entité et la période.
- Les contributions excessives ou inadmissibles doivent être remboursées ou payées au receveur général, tel qu'il est indiqué dans la LEC.
- Des rapports faisant état des contributions apportées doivent être soumis à Élections Canada.
- Les dépenses électorales engagées par les candidats et les partis enregistrés et les dépenses de campagne des candidats à l'investiture font l'objet de plafonds.
- Les dépenses de publicité électorale des tiers font l'objet de plafonds.
- Des rapports faisant état des dépenses réglementées par la LEC doivent être soumis à Élections Canada. Les exigences en matière de rapport s'appliquent aux dépenses électorales et aux dépenses de campagne des candidats, aux dépenses électorales des partis enregistrés, aux dépenses de

campagne des candidats à la direction et à l'investiture, aux dépenses publicitaires des tiers enregistrés et aux états financiers annuels (qui comprennent les dépenses) d'un parti enregistré ou d'une association de circonscription enregistrée.

Tout écart à ces dispositions peut, sur instruction du directeur général des élections, entraîner une vérification et l'application de mesures administratives par Élections Canada, ou donner lieu à un renvoi au commissaire aux élections fédérales.

Considérations

a. Élections Canada a abordé des questions similaires liées aux ressources des députés utilisées en période électorale

Élections Canada a abordé des questions similaires relativement aux documents d'information distribués dans tous les foyers et aux autres publicités des députés en période électorale. Au fil du temps et des différentes situations qui se sont présentées, des critères ont été établis pour guider l'application de la LEC dans ces situations. Cette analyse illustre les difficultés rencontrées pour s'entendre sur une approche globale, et le chevauchement des activités parlementaires et électorales.

Le *Règlement administratif relatif aux députés* permet aux députés d'imprimer jusqu'à quatre documents d'information par année à partir du budget de leur bureau. La *Loi sur la Société canadienne des postes* (et non le Règlement) stipule que les députés peuvent transmettre en franchise à leurs électeurs un maximum de quatre envois d'imprimés sans indication nominative. Ces documents sont connus sous le nom de « bulletins parlementaires ».

En vertu de la *Loi sur la Société canadienne des postes*, la franchise accordée à un député court depuis la date où l'avis de son élection est donné par le directeur général des élections jusqu'au 10^e jour suivant la date à laquelle il cesse d'être député.

Élections Canada s'est demandé comment l'exercice de ces privilèges pourrait avoir une incidence sur l'application de la LEC. Avant 2000, l'organisme a examiné des bulletins que les députés proposaient d'envoyer après la délivrance du bref. Cet examen visait à déterminer si le bulletin faisait la « promotion directe » du député et s'il était considéré comme une dépense électorale. En 2000, Élections Canada a informé la Chambre des communes qu'il ne ferait plus cet examen, mais qu'il adopterait plutôt une position précise quant à l'envoi de bulletins en période électorale. Cette position est énoncée dans la version actuelle du *Manuel sur le financement politique des candidats et des agents officiels* (mars 2014) :

Un député qui se présente comme candidat à une élection peut envoyer un bulletin parlementaire pendant la période électorale. Ce bulletin constitue une dépense électorale. Si le bulletin n'est pas payé par la campagne du député, il constitue une contribution non monétaire du député.

Si le bulletin a déjà été envoyé le jour du déclenchement de l'élection et que le candidat ne peut pas empêcher la livraison, il ne constitue pas une dépense électorale, même s'il arrive au destinataire pendant la période électorale. (p. 41)

Cependant, tout bulletin parlementaire diffusé dans les 36 jours précédant une élection à date fixe sera considéré comme une dépense électorale.

Cette position s'appuie sur le fait que tout document envoyé par un député en période électorale sera inévitablement promotionnel et, par conséquent, un bulletin envoyé en période électorale sera toujours considéré comme une contribution ou une dépense électorale. L'envoi du bulletin par le député (candidat) suffit pour établir qu'une contribution a été apportée à la campagne. Cette position est maintenue malgré la période de 10 jours mentionnée dans la *Loi sur la Société canadienne des postes*.

Le Bureau de régie interne de la Chambre des communes a adopté une position complémentaire à celle d'Élections Canada. Si le bulletin parlementaire d'un député est envoyé en période électorale et qu'il est possible d'arrêter l'envoi, le député doit signer un formulaire indiquant expressément qu'il souhaite poursuivre l'impression et l'envoi.

L'approche d'Élections Canada considère effectivement le bulletin envoyé intentionnellement en période électorale de la même façon que toute autre publicité électorale envoyée par la poste et constituant une dépense électorale. Cela a également pour conséquence de faire du député (maintenant candidat) le donateur d'une contribution non monétaire à sa campagne de la valeur du bulletin, puisqu'il contrôlait les ressources utilisées pour effectuer l'envoi. Le plafond visant les contributions du candidat s'appliquerait alors. Élections Canada a également accepté que le bulletin soit considéré comme une dépense électorale du candidat, mais non comme une contribution, lorsque les coûts associés au bulletin sont payés par les fonds de la campagne.

Le *Manuel des allocations et des services aux députés* comprend des instructions de la Chambre des communes à l'intention des députés concernant l'utilisation des ressources après le déclenchement d'une élection, précisément dans le chapitre « Dissolution du Parlement ».

Élections Canada a adopté des positions similaires concernant les autres ressources fournies aux députés et utilisées en période électorale. Par exemple, tous les coûts ou une partie des coûts liés aux produits des députés (site Web, panneaux d'affichage, publicités, cartes de souhaits) qui sont payés à même le budget de leur bureau constituent des dépenses électorales si ces produits sont utilisés en période électorale.

b. Le matériel utilisé en dehors des périodes électorales ne soulève habituellement aucune question en vertu de la *Loi électorale du Canada*

Au fil des années, Élections Canada a reçu plusieurs plaintes concernant le matériel comme les bulletins parlementaires, qui sont perçus comme de la publicité partisane envoyée en dehors des périodes électorales. Ces plaintes allèguent généralement que l'envoi de ces bulletins équivaut à faire campagne en dehors des périodes électorales et que cette pratique devrait être interdite. Élections Canada a répondu que ces communications ne constituent pas de la publicité électorale ou une dépense électorale, car dans les deux cas, l'activité doit absolument avoir lieu en période électorale. [Voir les définitions de « dépense électorale » (art. 407) et de « publicité électorale » (art. 319) dans la LEC.] Élections Canada a donc indiqué aux plaignants que ces communications ne sont pas assujetties à la LEC.

Une question distincte mais liée consiste à savoir si les bulletins envoyés en dehors des périodes électorales peuvent constituer des « dépenses de campagne » – qui se définissent comme des « dépenses raisonnablement entraînées par l'élection » – et des contributions concomitantes. Cette catégorie de dépenses plus vaste ne comprend pas que les dépenses électorales et ne se limite pas aux biens et aux services utilisés en période électorale. Une dépense de campagne qui n'est pas une dépense électorale n'est assujettie à aucun plafond.

Élections Canada est d'avis que les dépenses liées à ces bulletins ne sont pas entraînées par une élection, mais plutôt par les fonctions de député. De la même manière que le propriétaire d'un magasin de chaussures qui fait la promotion de son entreprise et deviendrait par la suite candidat n'aurait pas engagé de dépenses de campagne pour l'activité promotionnelle de son entreprise, le député n'engage pas de dépense de campagne lorsqu'il exerce ses fonctions de député.

c. Les valeurs démocratiques doivent être prises en compte : le rôle du député, la neutralité d'Élections Canada et le rôle du Parlement

Il existe plusieurs raisons pour se garder d'appliquer de façon large la LEC à l'utilisation des ressources des députés en dehors des périodes électorales.

Élections Canada reconnaît qu'il pourrait y avoir certains recoupements entre la majeure partie des fonctions du député pour lesquelles ils reçoivent des ressources, et les activités promotionnelles des candidats avant et pendant la période électorale. La LEC ne doit pas être interprétée d'une façon qui nuit aux fonctions parlementaires, même si ces fonctions sont menées de façon partisane. En dehors des périodes électorales, l'organisme a été et continuera d'être très réticent à élargir la portée de la LEC aux ressources des députés ou à agir d'une manière qui serait perçue comme de l'ingérence dans les affaires internes du Parlement.

D'un point de vue juridique, il sera difficile de prouver que le député a utilisé ses ressources en raison de l'élection plutôt que pour ses fonctions de député. Comme les fonctions de député sont largement définies, le député sera sans doute en mesure de fournir un argument justifiant que les ressources utilisées en dehors des périodes électorales l'aient été pour une raison autre qu'une campagne.

Les communications d'un député sont au cœur de la démocratie canadienne et des fonctions parlementaires. Une interprétation de la LEC qui porterait atteinte à la capacité des députés d'accomplir leur rôle à leur guise et qui ferait en sorte que leurs activités parlementaires constituent une infraction irait à l'encontre de la tradition parlementaire canadienne. Élections Canada serait alors amené à faire des distinctions difficiles, voire impossibles, entre une conduite acceptable à titre de député, qui n'est pas assujettie à la LEC, et des activités partisanes qui le seraient.

Par l'entremise de son Bureau de régie interne, la Chambre des communes réglemente et contrôle l'utilisation des ressources fournies aux députés au titre du *Règlement administratif relatif aux députés*, pris en application de la *Loi sur le Parlement du Canada*. Le Règlement restreint l'utilisation des « fonds, biens, services et locaux fournis aux députés par la Chambre des communes sous le régime de la *Loi sur le Parlement du Canada* ». Ces ressources sont indiquées à la partie 2 du Règlement; elles comprennent

un bureau parlementaire, un bureau de circonscription, des meubles et du matériel de bureau, des services d'impression (à l'exception d'articles précis liés aux activités partisanes ou électorales), une franchise postale, ainsi que des services de télécommunications et de soutien informatique. Le Règlement aborde également le budget du bureau de député; il énonce les dépenses admissibles, y compris la rémunération des employés et l'achat de fournitures de bureau. En vertu du Règlement, les ressources fournies au titre de la *Loi sur le Parlement du Canada* peuvent être utilisées pour les fonctions parlementaires, lesquelles comprennent expressément des activités motivées par « toute considération partisane ». Cependant, d'autres activités partisanes ne sont pas permises.

Les règles du Bureau fournissent des renseignements utiles et des conseils sur la définition du terme « parlementaire », mais ils doivent être interprétés avec prudence. Elles aident à comprendre l'interprétation d'Élections Canada, mais ne doivent pas la dicter. Elles montrent qu'il existe un forum et une loi, distincts d'Élections Canada et de la LEC, qui encadrent l'utilisation des ressources des députés.

d. La Loi électorale du Canada devrait s'appliquer à l'utilisation de certaines ressources parlementaires en dehors des périodes électorales

Dans certains cas exceptionnels, la LEC s'appliquera à l'utilisation des ressources par les députés en dehors des périodes électorales, entre autres lorsqu'il sera clair qu'aucun lien raisonnable ne peut être établi entre l'activité et la fonction parlementaire.

La première situation générale qui peut survenir est lorsqu'un député donne tout simplement ses ressources parlementaires à une entité réglementée par la LEC, comme un parti enregistré ou une association de circonscription enregistrée. Cela sera plus évident si l'entité n'a pas de lien direct avec le député dans le cadre de ses fonctions (comme le parti enregistré ou la campagne d'un autre candidat). Par exemple, le député fournit un ordinateur ou une photocopieuse du bureau parlementaire à un parti enregistré pour les besoins de son siège social. Dans cette situation, le député pourrait apporter une contribution en donnant à l'autre entité le contrôle sur les ressources, pourvu que des preuves indiquent que l'autre entité a accepté la contribution.

La deuxième situation générale est lorsqu'un député utilise les ressources parlementaires qui lui ont été fournies au profit d'une entité réglementée (y compris lui-même, en tant que candidat, candidat à l'investiture ou candidat à la direction). Dans cette situation, le député demande que les ressources parlementaires soient utilisées à des fins essentiellement électorales ou liées uniquement à une course, et qui n'ont aucun lien avec ses fonctions de député. Par exemple, un député utilise son personnel dans son bureau parlementaire, pendant ses heures rémunérées, pour une collecte de fonds au profit de l'association enregistrée de sa circonscription.

Dans les deux cas, l'évaluation de la situation dépendra des faits particuliers. Toutefois, la deuxième situation requiert une analyse intermédiaire : dans quelles circonstances considère-t-on que l'utilisation des ressources d'un député n'est pas liée aux fonctions de député, mais qu'elle doit plutôt être assujettie à la LEC?

Suivant l'interprétation d'Élections Canada, il pourrait y avoir contribution à une campagne ou à une autre entité (en présumant qu'il existe une preuve de l'acceptation de la contribution) si un député utilise ou fournit des ressources parlementaires pour faire les activités suivantes :

- (1) la sollicitation d'adhésions à un parti enregistré ou à une association enregistrée;
- (2) la sollicitation de contributions destinées à une entité assujettie à la LEC;
- (3) l'organisation d'une réunion pour les besoins de l'entité ou de la campagne (p. ex. l'organisation d'une réunion de direction de l'association, d'un congrès de parti ou d'une réunion d'équipe de campagne pour une élection ou une course à l'investiture ou à la direction);
- (4) les activités visant à convaincre les électeurs d'exercer leur droit de vote (p. ex. dans le cadre d'une course à l'investiture ou une élection partielle dans une autre circonscription);
- (5) certaines activités de promotion directes qui ne sont pas en lien avec les fonctions du député et pour lesquelles le budget ou les employés du député sont utilisés.

Réglementation possible de ces activités en vertu de la *Loi électorale du Canada*

Si l'on détermine qu'une activité non parlementaire doit être assujettie à la LEC, les conséquences ci-dessous peuvent en résulter :

- La valeur de l'activité ou de la ressource pourrait être considérée comme une contribution non monétaire du député à l'entité bénéficiaire (le parti, l'association, le candidat à l'investiture ou le candidat à la direction); la contribution sera assujettie aux règles sur les plafonds des particuliers pour les contributions dans le cas du donateur, et aux règles sur les contributions excessives et les rapports dans le cas de l'entité bénéficiaire.
- La valeur de l'activité ou de la ressource pourrait aussi être considérée comme une dépense assujettie à la LEC. Les entités politiques assujetties à la LEC doivent rendre compte de leurs dépenses. Pour certaines entités, les dépenses font l'objet de plafonds.
- Si l'utilisation qu'un député fait des ressources parlementaires dans une autre circonscription où se tient une élection partielle avantage manifestement une entité réglementée, qu'elle n'est pas liée à une fonction parlementaire et qu'elle n'est pas clairement acceptée ou reçue par l'entité bénéficiaire, elle peut être considérée comme de la publicité électorale d'un tiers. La publicité électorale d'un tiers est assujettie à des plafonds de dépenses, ainsi qu'à des exigences en matière d'enregistrement et de rapport.
- En tant qu'organe d'application de la LEC et d'évaluation de la conformité pendant les vérifications, Élections Canada peut poser des questions aux entités politiques ou leur demander des renseignements si l'une de ces situations est portée à son attention. S'il y a lieu, le directeur général des élections peut demander la modification ou la mise à jour d'un rapport afin de refléter la contribution ou la dépense en question.