

Ligne directrice n° 2015-09

Publicité électorale par les partis enregistrés

Commentaires formulés lors de la période de consultation officielle, du 18 juin au 3 juillet 2015

<p>Aucun commentaire de l'Animal Alliance Environment Voters Party of Canada</p>	
<p>Aucun commentaire du Bloc Québécois</p>	
<p>Aucun commentaire du Parti Vert du Canada</p>	
<p>Aucun commentaire du Nouveau Parti démocratique</p>	
<p>Commentaires du Parti action canadienne</p>	<p>Réponse d'Élections Canada aux commentaires du Parti action canadienne</p>
<p>1. <i>Publicité électorale sur Internet</i> Paragraphe 4 Ce paragraphe s'applique également à tous les partis. S'ils doivent supprimer leurs sites Web, pages Facebook, vidéos et tout autre contenu qui est en ligne depuis des années, les petits partis sont tenus d'engager les mêmes dépenses que leurs candidats. Je me demande si cette exigence est constitutionnelle, même si je sais que le présent régime n'a rien à faire de la Constitution.</p>	<p>1. L'obligation de déclarer comme dépense électorale tout le contenu qui existe déjà en ligne ne crée pas de fardeau financier pour les partis.</p> <p>À la lumière des commentaires reçus, dont celui-ci, nous avons précisé dans le manuel comment déclarer un bien préexistant utilisé en période électorale. La section sur le contenu en ligne a également été clarifiée comme suit :</p>

	« Si le contenu accessible en ligne (comme une vidéo, un site Web ou une page Facebook) demeure en ligne pendant la période électorale, il doit être déclaré comme dépense électorale. Sinon, le parti peut enlever tout le contenu accessible en ligne avant la période électorale. »
<p>2. Répartition du temps d'antenne Il y a peu de choses à ajouter à ce qui a été dit à Gatineau le 8 juin 2015, hormis que cette mesure est elle aussi injuste et extrêmement partisane.</p>	<p>2. La répartition du temps d'antenne n'a rien à voir avec cette ligne directrice. Elle est régie par la partie 16 de la <i>Loi électorale du Canada</i>.</p>
Aucun commentaire du Parti communiste du Canada	
Commentaires du Parti conservateur du Canada	Réponse d'Élections Canada aux commentaires du Parti conservateur du Canada
<p>« Tout le contenu déjà accessible en ligne (vidéos, sites Web, pages Facebook, etc.) doit disparaître du Web avant la période électorale. Si le contenu demeure en ligne pendant la période électorale, il doit être déclaré comme dépense électorale. »</p> <p>Après avoir étudié cette ligne directrice, nous avons deux préoccupations :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. La ligne directrice n'est pas assez précise pour pouvoir être mis en application de façon pratique et globale, sans tenir compte par exemple des dates ou de la portée technique (exemple : une vidéo en ligne produite en 2012 pourrait être considérée, aux termes de cette définition, comme une dépense électorale). 2. On ne précise pas les coûts à déclarer comme dépense électorale. 	<p>Le paragraphe a été modifié comme suit :</p> <p>« Si le contenu accessible en ligne (comme une vidéo, un site Web ou une page Facebook) demeure en ligne pendant la période électorale, il doit être déclaré comme dépense électorale. Sinon, le parti peut enlever tout le contenu accessible en ligne avant la période électorale. »</p> <p>De même, nous avons précisé dans l'ALI n° 2015-01, soit le <i>Manuel sur le financement politique des partis enregistrés et des agents principaux</i>, comment déclarer les dépenses que constituent des biens préexistants.</p>

<p>Aucun commentaire du Parti l’Héritage Chrétien du Canada</p>	
<p>Commentaires du Parti libéral du Canada</p>	<p>Réponse d’Élections Canada aux commentaires du Parti libéral du Canada</p>
<p>Page 2 :</p> <ul style="list-style-type: none"> • L’ALI indique que tout le contenu en ligne doit être supprimé avant la période électorale, sans quoi il doit être déclaré comme dépense électorale. À notre avis, il devrait y avoir certaines exceptions à la règle. Par exemple, une partie du contenu en ligne, comme les anciens discours du chef, fait partie des archives officielles du parti et devrait pouvoir rester en ligne sans qu’il soit nécessaire de le déclarer parmi les dépenses électorales. • Il faut discuter de la façon de consigner le contenu recyclé, tel que des publicités pour la radio ou la télévision, dans les rapports financiers. Par exemple, comme les coûts de production totaux d’une vidéo diffusée sur YouTube au cours de deux élections successives doivent-ils être déclarés pour chaque élection, comment faut-il les consigner dans le rapport aux fins du calcul du remboursement des dépenses électorales? Encore plus précisément, comment faut-il traiter les coûts de production d’une vidéo diffusée lors d’une élection partielle, puis lors d’une élection générale? Après celle-ci, faut-il considérer les coûts comme de nouvelles dépenses remboursables? • Il faut également discuter de la répartition des coûts de radiodiffusion lors d’une élection partielle. À notre avis, il n’est pas raisonnable pour un parti politique de compter la totalité des coûts de diffusion d’une publicité nationale parmi ses dépenses pour une élection partielle, dont l’électorat ne constitue qu’une petite partie du public cible. Il est pratique courante de répartir les coûts dans d’autres contextes. Par 	<p>Le paragraphe en question a été modifié comme suit :</p> <p>« Si le contenu accessible en ligne (comme une vidéo, un site Web ou une page Facebook) demeure en ligne pendant la période électorale, il doit être déclaré comme dépense électorale. Sinon, le parti peut enlever tout le contenu accessible en ligne avant la période électorale. »</p> <p>Afin de maintenir ses archives officielles, un parti peut décider de remettre en ligne, après l’élection, le contenu supprimé pour la période électorale.</p> <p>Le texte suivant a été ajouté au <i>Manuel sur le financement politique des partis enregistrés et des agents principaux</i> :</p> <p>Biens préexistants</p> <p>En tant qu’entité politique permanente, un parti peut posséder des biens qui lui serviront au cours de plus d’une élection.</p> <p>Si une immobilisation est utilisée en période électorale, la dépense électorale à déclarer est le plus bas des deux montants suivants : a) la valeur commerciale de la location d’un bien semblable pendant la même période; b) le coût d’achat.</p> <p>Si l’on déclare la valeur commerciale de la location d’un bien semblable pendant la période électorale, l’immobilisation constitue une dépense électorale remboursable chaque fois</p>

exemple, l'agent principal d'un parti enregistré répartit les dépenses de bureau en fonction du but de chaque activité, afin de déterminer si les dépenses engagées pour cette activité constituent des dépenses électorales. Comme mentionné à la page 37 du *Manuel sur le financement politique des partis enregistrés et des agents principaux*, toute méthode de répartition peut se fonder sur toute ventilation donnant lieu à une répartition raisonnable des coûts.

- En ce qui concerne les coûts de radiodiffusion lors d'une élection partielle, au moins deux options nous semblent raisonnables. La première serait de calculer les dépenses en fonction du nombre de circonscriptions dans laquelle la publicité a été diffusée, par rapport au nombre de circonscriptions en élection partielle. La deuxième option, quoique plus complexe, serait de calculer les dépenses en fonction du nombre d'auditeurs dans les circonscriptions en élection partielle par rapport au nombre total d'auditeurs. La position actuelle d'Élections Canada est illogique et oblige les partis à modifier leurs stratégies de communication globales, tout simplement parce qu'une élection partielle pourrait être en cours. Selon nous, l'intention du Parlement n'était pas d'exiger que le coût d'achat total d'une publicité nationale compte parmi les dépenses engagées dans une seule circonscription en élection partielle. Il paraît également que, en raison de la position actuelle d'Élections Canada sur les coûts de radiodiffusion, des partis enregistrés aient décidé de ne pas soutenir de candidats lors d'élections partielles, ce qui réduit le choix des électeurs dans les circonscriptions touchées et permet aux partis d'esquiver les règles applicables lors des élections partielles.

qu'on l'utilise pendant une élection.

Si l'on déclare plutôt le coût d'achat de l'immobilisation (soit sa valeur commerciale), il s'agit d'une dépense électorale remboursable une seule fois, après l'élection pour laquelle elle a été acquise.

Il est aussi possible que des biens autres que des immobilisations (comme des pancartes) soient utilisés au cours de plus d'une élection. Si un parti enregistré réutilise de tels biens lors d'une élection subséquente, la dépense électorale à déclarer est la valeur commerciale actuelle d'un bien équivalent. De telles dépenses électorales ne sont pas remboursables.

En permettant que les dépenses de publicité soient calculées en fonction de la zone de diffusion, Élections Canada s'éloignerait considérablement de sa position actuelle, et cette façon de faire aurait des conséquences importantes sur l'efficacité des plafonds de dépenses électorales des partis et des candidats.

Par exemple, un candidat qui fait paraître une annonce dans un journal local dont 65 % des lecteurs se situent dans une circonscription en élection partielle ne pourrait déclarer que 65 % du coût total de l'annonce comme dépense électorale visée par le plafond. Cette façon de faire diminuerait l'efficacité des plafonds de dépenses électorales.

Pour clarifier notre position concernant la publicité électorale effectuée lors d'élections partielles, le texte suivant a été ajouté au *Manuel sur le financement politique des partis enregistrés et des agents principaux* :

Plafonds pour les élections partielles

Pour qu'une dépense de publicité constitue une dépense électorale, la publicité doit :

- favoriser ou contrecarrer un parti qui appuie un

	<p>candidat confirmé à l'élection;</p> <ul style="list-style-type: none"> • être diffusée pendant la période électorale. <p>Toutes les dépenses de publicité électorale, y compris les coûts de production, de diffusion ou de placement, sont assujetties au plafond des dépenses électorales, et ce, même si la publicité est diffusée par Internet.</p> <p>Même si la publicité est aussi diffusée à l'extérieur de la circonscription, la totalité des coûts de production, plus le coût réel de sa diffusion dans la région comprenant la circonscription (même si cette région est plus grande que la circonscription), constituent des dépenses électorales.</p> <p>Exemple</p> <p>Un parti achète une publicité dans un journal local distribué dans une région comprenant une circonscription en élection partielle. Même si le journal est aussi distribué à l'extérieur de la circonscription, la totalité des coûts de production, plus le coût de distribution dans la région comprenant la circonscription, constituent des dépenses électorales du parti, lesquelles sont assujetties au plafond établi pour l'élection partielle.</p> <p>Si plusieurs élections partielles ont lieu en même temps, et que la même publicité électorale est diffusée dans plus d'une circonscription, un parti peut répartir la dépense électorale entre les circonscriptions touchées.</p> <p>Exemples</p> <p>1. Des élections partielles sont en cours dans trois circonscriptions. Un parti achète une publicité électorale qui est diffusée dans la zone de diffusion où les élections partielles ont lieu. Le parti divise les dépenses de production et de diffusion également entre les trois circonscriptions.</p> <p>2. Des élections partielles sont en cours dans trois circonscriptions. Les circonscriptions appartiennent à différentes zones de diffusion. Un parti achète une publicité électorale qui est diffusée un nombre de fois différent dans chacune de ces zones. Il divise le coût de production</p>
--	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

	également entre les trois circonscriptions et déclare le coût de diffusion réel pour chacune d'elles
Aucun commentaire du Parti Libertarien du Canada	
Aucun commentaire du Parti Marijuana	
Aucun commentaire du Parti Marxiste-Léniniste du Canada	
Aucun commentaire du Parti Pirate du Canada	
Aucun commentaire du Parti pour la Responsabilisation, la Compétence et la Transparence	
Commentaires du Parti Progressiste Canadien	Réponse d'Élections Canada aux commentaires du Parti Progressiste Canadien
<p>Les commentaires suivants portent sur l'interprétation et l'approche d'Élections Canada (EC) en ce qui concerne la publicité électorale faite par les partis enregistrés et les candidats.</p> <p>La prochaine élection fédérale canadienne sera la première à avoir lieu au terme de la période fixe de quatre ans qui doit s'écouler entre chaque élection, depuis que la loi sur les élections à date fixe (projet de loi C-16) a reçu la sanction royale en 2007. Après l'élection du 19 octobre 2015, le directeur général des élections (DGE) présentera un rapport au Parlement.</p> <p>La loi sur les élections à date fixe soulève d'importantes questions pour l'élection de 2015. Les avis écrits, les lignes directrices et les notes d'interprétation d'EC seront très utiles pour les partis enregistrés et les</p>	<p>La <i>Loi électorale du Canada</i> ne régit pas la publicité faite avant le déclenchement de l'élection. Le but des ALI est de donner des indications sur les règles actuellement en vigueur.</p>

candidats, et favoriseront grandement la tenue d'élections équitables, libres de toute ingérence de la part d'entités riches. Il sera également fort avantageux que tous comprennent l'approche qu'EC prévoit adopter par rapport au nouvel environnement publicitaire créé par la tenue des élections à date fixe, dans les limites de la loi actuelle.

Jusqu'ici, la publicité électorale traditionnelle des partis enregistrés et des candidats a été encadrée par des interprétations, des approches et des règlements mis en application par EC. De plus, elle était effectuée dans le cadre de campagnes menées après le déclenchement d'une élection, ce qui pouvait survenir à n'importe quel moment au cours d'une législature, même en présence d'un gouvernement majoritaire.

Lors de l'assemblée générale annuelle (AGA) du Comité consultatif des partis politiques (CCPP) tenue les 8 et 9 juin 2015, il a été question des implications de la loi sur les élections à date fixe pour les partis politiques, les candidats, le financement de leur publicité en période électorale et préélectorale, ainsi que la démocratie canadienne en général. Ces implications auront de l'importance pour les instructions que le DGE donnera aux partis enregistrés et aux candidats concernant leurs droits et leurs obligations en vertu de la *Loi électorale du Canada*, lors de l'élection du 19 octobre 2015.

C'est parce que la loi sur les élections à date fixe a changé le déroulement et la signification des élections fédérales de plusieurs façons, qui pourraient avoir des répercussions sur les résultats. Parmi les changements, notons que les campagnes électorales dureront en réalité plus longtemps que la période électorale ordinaire prescrite par la loi, et que de la publicité partisane sera donc effectuée avant le déclenchement de l'élection en vue de celle-ci.

Le résultat des élections canadiennes doivent continuer de refléter le choix des Canadiens, et non le pouvoir intrusif de l'argent dans le processus démocratique. La publicité électorale est l'un des principaux moyens par lequel l'argent peut influencer les résultats des élections. Aux États-Unis et

dans les provinces canadiennes où les élections ont lieu à date fixe, on a observé que l'argent avait plus d'influence sur la démocratie et les élections lorsque celles-ci avaient lieu à date fixe. Il pourrait être utile de discuter ultérieurement, en s'appuyant sur les pratiques au Royaume-Uni et dans d'autres pays du Commonwealth, des avantages pour la démocratie de restreindre l'influence de l'argent, en limitant la publicité partisane en général.

L'élection de 2015 sera menée en conformité avec les dispositions actuelles de la loi relatives aux plafonds de dépenses électorales et à la tenue des élections à date fixe. Dans le contexte précis de la nouvelle loi sur les élections à date fixe, les lignes directrices interprétatives et l'approche en matière de publicité électorale par les partis enregistrés et les candidats sont donc essentielles à la tenue d'élections équitables.

Par exemple, Élections Canada a su prévoir le coup en exigeant que toute forme de publicité préélectorale payante soit retirée du Web au déclenchement de l'élection, à moins de considérer les frais de conception et de production des publicités comme une dépense électorale. Toutefois, cette mesure n'atténue pas l'incidence sur les élections que peuvent avoir les publicités de ce genre qui demeurent en ligne pendant la période électorale, si leur efficacité avant celle-ci a été éprouvée.

Il est bien connu que les partis politiques et les candidats commencent à faire campagne bien avant le déclenchement de l'élection et le début de la période électorale officielle. À l'heure actuelle, les dépenses des partis politiques et des candidats ne sont pas plafonnées en période non électorale. Dans d'autres pays du Commonwealth, notamment le Royaume-Uni, la publicité partisane en période non électorale doit respecter les plafonds fixés par la loi pour des « campagnes longues » et des « campagnes courtes », plafonds qui sont mis en application par la commission électorale. La loi ne prévoit rien de tel au Canada. Toutefois, la loi sur les élections à date fixe ouvre de nouvelles avenues et donne au directeur général des élections l'occasion d'établir une ligne directrice

interprétative pour les partis politiques et les candidats. Il est fortement recommandé à EC de donner son avis et des instructions interprétatives pour l'élection générale de 2015.

Parmi leurs activités publicitaires, le gouvernement du Canada et ses ministères font des annonces d'intérêt public concernant des programmes « soumis à l'approbation du Parlement ». Or, de telles annonces pourraient être considérées comme des publicités partisans pour lesquelles les organismes fédéraux signent des contrats financés avec des fonds publics et l'argent des contribuables, car elles portent sur des projets généralement mis de l'avant par le parti au pouvoir et non sanctionnés par le Parlement. Bien que tout commentaire sur cette pratique ne concerne pas strictement les lignes directrices et notes d'interprétation qu'EC et le DGE établiront pour les partis enregistrés et les candidats au déclenchement de l'élection de 2015, ce serait faire preuve de négligence que de ne pas attirer leur attention sur les préoccupations que ces pratiques suscitent parmi les participants à l'AGA du CCPP et les membres du Comité directeur sur les ALI. Les représentants du Parti Progressiste Canadien (Parti PC) l'ont fait avec insistance lors de la première journée de l'AGA, puis au sein du Comité directeur sur les ALI au moyen de commentaires et de conseils.

Le Parti PC a participé activement aux discussions qui ont eu lieu à l'AGA du CCPP au sujet des répercussions que l'argent, la publicité et la prolongation de la période électorale entraînée de facto par la loi sur les élections à date fixe ont sur les élections fédérales. Les représentants du parti ont notamment rappelé au DGE et aux autres participants les arguments que le parti a présentés en septembre 2006 au Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre (PROC), dans un mémoire officiellement sollicité sur le projet de loi C-16 qui était alors à l'étude.

Une copie de ce mémoire est jointe à titre d'information.

Le parti avait alors exprimé des préoccupations par rapport aux incidences, sur les élections canadiennes, de la période électorale qui s'étendrait, en

<p>réalité, de la fin de la session parlementaire en juin jusqu'à la date de l'élection en octobre telle que fixée par la loi.</p> <p>De même, à l'AGA du CCPP en juin 2015, le Parti PC a dit craindre les incidences concrètes sur la démocratie et les élections canadiennes que pourraient avoir l'augmentation des dépenses et de l'influence induite de l'argent lors de campagnes préélectorales prolongées et non réglementées, ainsi que la publicité électorale effectuée par les partis enregistrés et les candidats avant le déclenchement de l'élection, en vertu de la loi sur les élections à date fixe.</p> <p>Le 3 juillet 2015, au moment de soumettre les présents commentaires au Comité directeur sur les ALI, des partis et des entités bien nanties menaient des campagnes de publicité préélectorales non réglementées en vue de l'élection générale du 19 octobre 2015, au détriment de la démocratie. EC pourrait remédier à la situation en établissant des lignes directrices, en vertu des lois en vigueur.</p> <p>Nous trouvons particulièrement important de le mentionner, compte tenu de la nature unique de l'élection de 2015, qui sera la première élection fédérale canadienne à avoir lieu au terme de la période fixe de quatre ans qui doit s'écouler entre chaque élection, depuis que la loi sur les élections à date fixe (projet de loi C-16) a reçu la sanction royale en 2007.</p> <p>Ces opinions sont exprimées en conformité avec le mandat et les objectifs énoncés à l'Annexe 1 : Mandat du Comité directeur sur les avis écrits, les lignes directrices et les notes d'interprétation (ALI) du CCPP.</p>	
<p>Aucun commentaire du Parti Rhinocéros</p>	
<p>Aucun commentaire du Parti Uni du Canada</p>	
<p>Commentaires du commissaire aux élections fédérales</p>	<p>Réponse d'Élections Canada aux commentaires</p>

	du commissaire aux élections fédérales
<p>De façon générale, le commissaire aux élections fédérales est d'accord avec la position mise de l'avant par le directeur général des élections dans la présente note.</p> <p>Cependant, dans la note telle que proposée, l'expression « publicité électorale » est décrite comme étant « la diffusion, au cours de la période électorale, d'un message publicitaire favorisant ou contrecarrant l'élection d'un candidat ». Cette description ne reprend pas tous les éléments de la définition de « publicité électorale » à l'article 319 de la <i>Loi électorale du Canada</i>. Afin d'éviter les malentendus, on recommande que le texte de la note reflète tous les éléments de la définition que l'on retrouve à l'article 319.</p> <p>De plus, à la page 2, sous Exemple 1, le début de la deuxième phrase devrait être modifié pour y ajouter les mots qui apparaissent en italiques :</p> <p style="padding-left: 40px;">« <i>Le coût engagé ou, au minimum, la valeur commerciale de ces prospectus...</i> »</p> <p>Le libellé proposé dans la note indique qu'on doit faire état de la valeur commerciale des biens et services, alors que la Loi exige que <u>les dépenses réellement engagées</u> soient divulguées. De fait, la valeur commerciale n'est prise en compte que lorsque le coût réel d'acquisition du bien ou du service est inférieur à sa valeur commerciale. En conséquence, s'il arrivait qu'un parti acquière un bien ou un service à un coût plus élevé que sa valeur commerciale, on devrait faire état de son coût réel plutôt que de sa valeur commerciale.</p>	<p>La définition à l'article 319 a été modifiée dans les manuels pour s'appliquer plus précisément à l'entité en question. Les éléments de la définition propres aux candidats ou aux partis enregistrés sont utilisés.</p> <p>Pour ce qui est des biens ou des services achetés, Élections Canada convient que les dépenses doivent être déclarées selon le montant facturé. En général, ce montant correspond à la valeur commerciale du bien ou du service reçu. Dans les cas où le montant facturé pour un bien ou un service est inférieur à sa valeur commerciale, la différence doit être déclarée comme contribution non monétaire, de sorte que le montant total de la dépense est égal à la valeur commerciale du bien ou du service.</p>