



## 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 : 2018-05 – Ébauche (juin 2018)

## *Dépenses de communication des partis enregistrés lors d'une élection partielle*

### Question

Dans le cadre de leurs opérations quotidiennes, les partis enregistrés peuvent mener des activités, telles que des communications Web, des campagnes de financement nationales et des campagnes de publicité, qui chevauchent parfois une période d'élection partielle. La présente note précise la façon dont les partis devraient déterminer quelles communications et quelle partie des coûts de production et de diffusion qui y sont associés constituent des dépenses électorales lors d'une élection partielle.

La présente note ne traite pas de l'établissement des coûts du contenu Web préexistant d'un parti enregistré lors d'une élection partielle. Veuillez consulter la note d'interprétation 2018-04 pour connaître les circonstances dans lesquelles le contenu préexistant des sites Web et des comptes de médias sociaux d'un parti constitue des dépenses électorales et la façon de calculer les dépenses associées aux sites Web en tant que tels.

### Interprétation

- (1) Les dépenses engagées par un parti enregistré pour produire une communication et pour la diffuser pendant une élection partielle constituent des dépenses électorales seulement si la communication a été diffusée pour l'élection partielle. Sinon, les dépenses engagées ne sont pas des dépenses électorales.
- (2) La règle précédente s'applique uniquement aux partis enregistrés, en leur qualité d'entités permanentes, et seulement lors d'élections partielles.
- (3) Si une communication est diffusée pendant et pour une élection partielle, la totalité des coûts de production (ou de la valeur commerciale, si la communication a fait l'objet d'une contribution ou d'une cession) constitue une dépense électorale. Cette règle s'applique même si la communication a été diffusée dans une région plus vaste que la circonscription dans laquelle se tient l'élection partielle.
- (4) Si la communication est diffusée dans une région plus vaste que la circonscription dans laquelle se tient l'élection partielle, la dépense électorale associée à la diffusion correspond à ce que coûterait réellement la diffusion de cette communication dans la plus petite région comprenant la circonscription. S'il n'y a pas de zone de diffusion plus petite pour le média précis utilisé, la totalité du coût de diffusion constitue une dépense électorale.

## Cadre législatif

Les dispositions de la *Loi électorale du Canada* (LEC) les plus pertinentes dans le contexte de la présente note d'interprétation sont les suivantes :

- Les dépenses électorales s'entendent :
  - des frais engagés par un parti enregistré ou un candidat et des contributions non monétaires qui leur sont apportées, dans la mesure où les biens ou les services faisant l'objet des dépenses ou des contributions servent à favoriser ou à contrecarrer directement un parti enregistré, son chef ou un candidat pendant une période électorale;
  - de l'acceptation par un parti enregistré ou un candidat de la fourniture de produits ou de services, dans la mesure où les biens ou les services servent à favoriser ou à contrecarrer directement un parti enregistré, son chef ou un candidat pendant une période électorale. (par. 376(1))
- Les dépenses engagées pour l'organisation d'une activité de financement ne constituent pas des dépenses électorales. (par. 376(2))
- Il existe deux exceptions à la règle précédente : les dépenses engagées pour la production de matériel publicitaire ou promotionnel lié à une activité de financement, ainsi que les dépenses engagées pour la distribution, la diffusion ou la publication de ce matériel pendant la période électorale constituent des dépenses électorales. (par. 376(3))
- S'entend de la valeur commerciale, en ce qui concerne la fourniture de biens ou de services ou l'usage de biens ou d'argent, le prix le plus bas exigé pour une même quantité de biens ou de services de la même nature ou pour le même usage de biens ou d'argent, au moment de leur fourniture, par :
  - leur fournisseur, dans le cas où il exploite une entreprise qui les fournit;
  - une autre personne qui les fournit sur une échelle commerciale dans la région où ils ont été fournis, dans le cas où leur fournisseur n'exploite pas une telle entreprise. (par. 2(1))

## Analyse et discussion

### Enjeux pour les partis enregistrés

Les partis enregistrés planifient souvent leurs activités de communication en fonction de stratégies à long terme. Jusqu'à maintenant, lorsque ces activités coïncidaient avec une période d'élection partielle, Élections Canada considérait que les coûts qui y étaient associés, dans les circonscriptions touchées, constituaient des dépenses électorales, parce que les activités servaient à favoriser ou à contrecarrer un parti enregistré ou son chef pendant une période électorale. Les règles étaient interprétées ainsi, qu'importe la raison pour laquelle le parti enregistré diffusait la communication.

Certains partis ont affirmé qu'il n'était pas pratique de modifier ou d'interrompre leurs activités de communication chaque fois qu'une élection partielle était déclenchée afin d'éviter d'engager des dépenses électorales. Par exemple, il n'est pas raisonnable de s'attendre à ce qu'un parti suspende ses activités de communication pour une course à la direction en raison du déclenchement d'une élection partielle. De plus, même si les partis ne s'opposent pas nécessairement à l'idée d'interrompre la diffusion de matériel lié à une activité de financement pour les circonscriptions dans lesquelles se tient une élection partielle, leurs listes de diffusion ne sont pas toujours établies en fonction des circonscriptions fédérales. D'ailleurs, les publicités nationales ou régionales sont souvent préparées avant le déclenchement d'élections partielles. S'il est possible d'en arrêter la diffusion complètement ou dans une région donnée, le parti sera probablement tenu de payer le plein prix prévu dans le contrat original avec le fournisseur.

Ces difficultés d'ordre pratique sont exacerbées par l'imprévisibilité des élections partielles en ce qui concerne le nombre d'élections ainsi que le lieu et le moment de ces dernières. Un siège peut devenir vacant pour nombre de raisons (il y a eu 14 vacances depuis l'élection générale de 2015), et les brefs peuvent être délivrés de 11 à 180 jours après la réception de l'avis de vacance.

Si des élections partielles sont déclenchées à divers moments, elles peuvent occuper une bonne partie de l'année. Par exemple, en 2017, des élections partielles ont eu lieu à trois moments différents, de sorte que 115 jours ont été passés en période électorale. Les partis enregistrés qui ont soutenu des candidats à ces élections ont dû porter attention au lien entre leurs dépenses courantes et leurs dépenses électorales pendant presque le tiers de l'année.

Une autre difficulté réside dans le fait que le plafond des dépenses électorales d'un parti peut être bas, si une seule élection partielle a lieu à la fois, et si la circonscription a une faible population. Par exemple, si une élection partielle était déclenchée seulement dans la circonscription de Nunavut (pour laquelle le plafond des dépenses électorales de base était estimé à 18 713 \$ en 2017), l'envoi postal de brochures aux quelque 9 800 foyers de cette circonscription pourrait amputer le plafond d'un parti d'une somme considérable. Selon les estimations, le plafond de base moyen était de 79 420 \$ par circonscription en 2017.

Certains partis ont affirmé que la position actuelle d'Élections Canada pourrait amener un parti à ne pas soutenir de candidat à une élection partielle si ses activités courantes sont incompatibles avec le régime de dépenses électorales. Les électeurs pourraient donc avoir moins de choix lors d'une élection. Les partis ont suggéré d'évaluer différemment les dépenses associées aux activités de financement et de publicité en cours lors d'une élection partielle, ou de les exclure des dépenses électorales, puisqu'elles ne sont pas menées pour l'élection partielle.

Ces préoccupations d'ordre pratique ont mis en lumière le décalage entre l'interprétation actuelle et la réalité des partis en tant qu'entités permanentes. Cette situation a amené Élections Canada à réévaluer son interprétation actuelle pour déterminer si elle cadre avec l'intention du législateur en ce qui concerne le plafond des dépenses des partis lors d'élections partielles. En réalité, il est peu probable que la loi vise à suspendre les activités des partis pendant une bonne partie de l'année, si ces activités devaient avoir lieu indépendamment de la tenue d'une élection partielle.

Les plafonds des dépenses visent à assurer des règles du jeu équitables pour tous les participants aux élections. Lors d'une élection générale, presque toutes les activités d'un parti visent à faire de l'autopromotion ou à contrecarrer des adversaires et, à ce titre, constituent des dépenses électorales. La situation est différente en contexte d'élections partielles. Il est probable que les partis s'affairent à d'autres questions qui s'inscrivent dans leurs activités courantes et qui n'ont pas de lien avec l'élection partielle. Il faut donc revoir l'interprétation en vigueur pour certaines dépenses engagées par les partis lors d'élections partielles.

### **Déterminer quelles communications diffusées lors d'une élection partielle constituent des dépenses électorales**

En tant qu'entités politiques permanentes, les partis enregistrés mènent des activités entre les élections à d'autres fins que leur élection immédiate. Ils transmettent leur message stratégique, recrutent des bénévoles et des partisans, et sollicitent des dons pour assurer la continuité de leurs activités pendant et entre les élections. Leur objectif principal est de faire élire leurs candidats à la prochaine élection générale, mais leur travail entre les élections est également important pour la démocratie.

Évidemment, dans certains cas, les partis enregistrés mènent leurs activités courantes lors d'une élection partielle sans avoir l'intention de faire de l'autopromotion ou de contrecarrer un autre parti participant à l'élection. Il se peut donc que ces activités ne constituent pas des dépenses électorales. Les lignes directrices d'Élections Canada sur l'établissement des coûts associés aux autres ressources préexistantes, comme le bureau d'un parti enregistré, peuvent servir de modèle afin de déterminer les

circonstances dans lesquelles une activité de communication menée lors d'une élection partielle constitue une dépense électorale.

Lorsqu'un parti enregistré garde un bureau ouvert toute l'année, l'agent principal doit déterminer si les coûts du bureau constituent des dépenses électorales pendant une élection donnée. Il doit tenir compte de l'objectif de chaque activité menée par le bureau pour déterminer si les dépenses engagées pour réaliser l'activité constituent des dépenses électorales<sup>1</sup>. Une partie raisonnable du loyer ou des impôts fonciers et des coûts des services publics, entre autres, doivent également être déclarées comme dépenses électorales.

Autrement dit, l'agent principal doit déterminer si certaines activités du bureau (p. ex. faire des appels téléphoniques, mettre à jour des systèmes informatiques, préparer des envois postaux) sont menées pour l'élection. Si oui, les coûts associés à ces activités doivent être déclarés comme des dépenses électorales.

On peut déterminer de façon semblable si les coûts des activités de communication d'un parti lors d'une élection partielle (communications Web, sollicitation de contributions, publicités, etc.) constituent des dépenses électorales. Pour déterminer si une communication est diffusée pour une élection, il faut tenir compte à la fois de l'intention du parti enregistré au moment d'en produire le contenu et de ses actions à l'égard de celui-ci lors de l'élection.

À l'instar de chaque activité d'un bureau permanent, chaque activité de communication doit être examinée lors d'une élection partielle. Le parti enregistré devrait se poser la question suivante pour déterminer si le coût d'une communication donnée, transmise en période électorale, constitue une dépense électorale :

- Le parti a-t-il engagé une dépense pour la production ou la diffusion de la communication aux fins de l'élection partielle? Il faut tenir compte de l'ensemble des circonstances : il faut notamment vérifier s'il y a mention de l'élection partielle ou d'un enjeu qui présente un intérêt particulier pour la circonscription, tenir compte du moment de la période électorale où la communication a été diffusée, et se demander si la communication était planifiée avant le déclenchement de l'élection partielle.

Si la réponse à cette question est **non**, il n'y a aucune dépense électorale à déclarer pour la communication.

Si la réponse à cette question est **oui**, il faut déclarer une dépense électorale pour la communication. Le parti enregistré devra déclarer le coût de production et le coût de diffusion (ou une partie de ce coût) en tant que dépenses électorales.

Cette interprétation s'applique exclusivement aux partis enregistrés en période d'élections partielles, puisque les partis enregistrés peuvent mener des activités de communication lors d'une élection partielle à d'autres fins que cette élection.

Cette interprétation ne s'applique ni aux partis lors d'une élection générale ni aux candidats lors de toute élection ni aux députés sortants qui cherchent à se faire réélire et qui choisissent de continuer à utiliser leurs ressources parlementaires (panneaux d'affichage, bulletins parlementaires) lors de la période électorale. Les coûts de ces activités de communication continuent de constituer des dépenses électorales.

---

<sup>1</sup> *Manuel sur le financement politique des partis enregistrés et des agents principaux*, février 2018, p. 67.

## **Calcul des dépenses électorales associées aux nouvelles communications lors d'une élection partielle**

Une fois que le parti enregistré a établi qu'une communication donnée constitue une dépense électorale pour l'élection partielle, il doit déterminer les coûts de production et de diffusion de celle-ci. Les paragraphes 376(2) et (3) de la LEC incluent expressément les coûts de production et de diffusion de matériel publicitaire ou promotionnel dans les dépenses électorales, même si ces dépenses ont été engagées pour une activité de financement.

### *Coût de diffusion*

Élections Canada avait établi qu'en période d'élection partielle le coût réel de la diffusion dans la plus petite région comprenant la circonscription dans laquelle se tenait l'élection partielle devait être déclaré comme dépense électorale. Dans certains cas, plus particulièrement pour les publicités télévisées, la plus petite zone de diffusion d'un média précis peut tout de même correspondre à une région bien plus vaste que la circonscription dans laquelle se tient l'élection partielle; elle peut correspondre à plusieurs provinces et territoires, voire à tout le pays.

Pour déterminer si la LEC permet de subdiviser davantage les coûts de diffusion, il convient d'examiner ce qui se produit lorsqu'un parti enregistré diffuse de la publicité en dehors d'une circonscription dans laquelle se tient une élection partielle. Dans ce cas, les coûts qui y sont associés ne constituent pas une dépense électorale, car aucune promotion n'est faite pour l'élection. De même, si un parti diffuse une publicité régionale dans le but d'atteindre une circonscription dans laquelle se tient une élection partielle, le parti fait de l'autopromotion pour l'élection seulement auprès d'une partie du public de la zone de diffusion.

Certains pourraient préconiser de permettre aux partis enregistrés, lors d'une élection partielle, de calculer la dépense électorale associée à la diffusion au prorata de la population de la circonscription touchée. Toutefois, cette position créerait une situation d'inéquité en ce qui concerne l'accès à l'espace publicitaire.

Par exemple, si la diffusion nationale d'une publicité lors d'une partie de hockey coûte 30 000 \$<sup>2</sup>, la dépense électorale associée à la diffusion de cette publicité dans une seule circonscription à population moyenne s'élèverait à 250 \$. Plusieurs petits partis pourraient se permettre cette dépense, mais dans les faits, ils ne pourraient pas obtenir l'espace publicitaire sans dépenser la somme requise pour diffuser la publicité dans tout le pays.

Par conséquent, Élections Canada estime que son interprétation actuelle des règles de répartition des coûts de diffusion lors d'une élection partielle est correcte. Si une communication constitue une dépense électorale pour une élection partielle, les coûts de diffusion applicables correspondent à ce qu'il en coûterait réellement pour diffuser la communication dans la plus petite région comprenant la circonscription dans laquelle se tient l'élection partielle. S'il n'y a pas de zone de diffusion plus petite pour le média utilisé (p. ex. un journal ou un réseau de télévision précis), la totalité du coût de diffusion constitue une dépense électorale.

---

<sup>2</sup> Les prix des publicités mentionnés dans la présente note ne sont que des estimations fondées sur des scénarios hypothétiques.

## *Coût de production*

Si une communication constitue une dépense d'élection partielle, la totalité des coûts de production de la communication doit être prise en compte.

À l'heure actuelle, Élections Canada fait une exception uniquement pour les panneaux d'affichage préexistants, pour lesquels il est possible de déclarer des coûts de production inférieurs à leur valeur commerciale. Il est important d'examiner cette exception en détail pour voir si elle peut s'appliquer à d'autres communications, comme à des activités de financement ou à des publicités nationales, lors d'une élection partielle.

Si des panneaux d'affichage restent en place pendant une période électorale, l'entité politique doit déclarer comme dépense électorale la valeur commerciale d'un panneau d'affichage temporaire qui serait mis en place uniquement pour la période électorale, c'est-à-dire un panneau d'affichage fabriqué pour durer quelques semaines plutôt que quelques années. Il faut tout de même déclarer la valeur commerciale d'un panneau de même taille et de même modèle, installé à la même hauteur.

Par exemple, un député disposant de panneaux d'affichage préexistants peut déclarer la valeur commerciale d'affiches équivalentes imprimées sur du plastique cannelé plutôt que sur de l'aluminium ou du bois, et installées à la même hauteur au moyen d'une structure en bois plutôt qu'en acier.

Cette exception peut-elle s'appliquer à d'autres moyens de communication? Le publipostage direct est déjà conçu pour avoir une courte durée de vie, alors que le contenu numérique a une durée de vie indéfinie, quelle que soit la façon dont il a été produit. Ainsi, les raisons pour lesquelles il est acceptable d'attribuer aux panneaux d'affichage une valeur inférieure à leur valeur commerciale ou à leur coût de production réel ne s'appliquent pas aux produits de communication tels que des brochures, des publicités à la radio et à la télévision, et des publicités numériques.

La dépense électorale associée à la production correspond donc à la totalité du coût de production ou, si les services ont fait l'objet d'une contribution ou d'une cession, à leur valeur commerciale.

Par exemple, il faut déclarer le coût total de la création et du montage d'une vidéo complète qui constitue une dépense électorale, même si certains segments sont repris de vidéos précédentes. Si un segment revient dans plusieurs vidéos utilisées lors de la même élection, le coût de production de ce segment ne compte qu'une seule fois. Si une séquence a été obtenue gratuitement et est aussi offerte gratuitement à tous les autres partis enregistrés, il ne faut pas en tenir compte dans le calcul.

## **Applications pratiques**

Cette section explique, à l'aide d'exemples, comment l'interprétation s'applique à diverses activités de communication menées lors d'une élection partielle.

### **Publicité télévisée**

Une élection partielle est en cours dans Scarborough–Agincourt. Un parti fait diffuser une publicité sur les ondes de XYZ Nouvelles à travers l'Ontario, en partie pour influencer les électeurs à l'élection partielle. Il doit donc déclarer une dépense électorale.

Le parti a payé 4 000 \$ pour la production de la publicité et 2 000 \$ pour sa diffusion sur les ondes de XYZ Ontario. Pour cette publicité, la plus petite zone de diffusion comprenant la circonscription de Scarborough–Agincourt est le territoire couvert par XYZ Toronto. La diffusion de la publicité sur les ondes de XYZ Toronto aurait coûté 1 600 \$.

La dépense électorale totale se chiffre donc à 5 600 \$ (4 000 \$ pour la production + 1 600 \$ pour la diffusion).

## Publicité sur Internet

Des élections partielles sont en cours dans les circonscriptions de Victoria et de St. John's-Est. Un parti enregistré commande une publication Facebook qui fait opposition à un parti enregistré et qui cible les utilisateurs canadiens âgés de 18 à 65 ans ayant un intérêt pour la politique, en partie pour influencer les électeurs des circonscriptions en question. Il doit donc déclarer une dépense électorale.

Le parti a payé 500 \$ pour la production de la publication et 8 000 \$ pour sa diffusion pendant une semaine. Comme les publications commanditées peuvent être ciblées par code postal et que les codes postaux peuvent être reliés à des circonscriptions, les plus petites zones de diffusion de cette publicité correspondent aux codes postaux associés aux circonscriptions de Victoria et de St. John's-Est. En l'occurrence, le fait de calculer les coûts au prorata des utilisateurs ciblés dans les deux circonscriptions est un moyen raisonnable de déterminer le coût de diffusion réel :

- Utilisateurs Facebook ciblés : 4 000 000 au Canada; 12 000 dans la circonscription de Victoria; et 7 000 dans la circonscription de St. John's-Est.
- $8\,000 \$ \div 4\,000\,000$  utilisateurs dans la zone de diffusion  $\times$  12 000 utilisateurs dans Victoria = 24 \$ de dépense électorale pour la diffusion
- $8\,000 \$ \div 4\,000\,000$  utilisateurs dans la zone de diffusion  $\times$  7 000 utilisateurs dans St. John's-Est = 14 \$ de dépense électorale pour la diffusion

Les coûts de production de 500 \$ sont divisés en parts égales entre les deux circonscriptions.

La dépense électorale totale se chiffre donc à 274 \$ pour la circonscription de Victoria (250 \$ pour la production + 24 \$ pour la diffusion) et à 264 \$ pour la circonscription de St. John's-Est (250 \$ pour la production + 14 \$ pour la diffusion).

## Activité de financement

1. Une élection partielle est en cours dans Winnipeg-Centre. Dans le cadre de sa campagne de financement nationale, un parti enregistré envoie à ses partisans un courriel avec une vidéo sollicitant des contributions. Les coûts de production et de diffusion du courriel, comprenant la vidéo, s'élèvent à 2 000 \$.

Comme le parti enregistré a préparé cette activité de financement plusieurs semaines avant le déclenchement de l'élection partielle et n'a pas envoyé le courriel avec l'intention d'influencer les électeurs à l'élection partielle, il n'y a aucune dépense électorale à déclarer.

2. Une élection partielle est en cours dans Winnipeg-Centre. Avant le déclenchement de l'élection, un parti enregistré avait prévu d'envoyer à tous ses partisans un courriel d'appel aux dons avec une vidéo sollicitant des contributions. Après le déclenchement de l'élection partielle, le parti y ajoute de l'information sur des enjeux qui présentent un intérêt particulier pour la circonscription en question. La production du courriel, comprenant la vidéo, a coûté 2 000 \$.

Comme le parti enregistré a modifié le contenu du courriel pour l'élection partielle, le coût de production de 2 000 \$ constitue une dépense électorale. Néanmoins, puisque le parti a utilisé un service de messagerie électronique gratuit pour envoyer le message, il n'y a aucune dépense électorale à déclarer pour la diffusion.