



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 : 2018-10 (mars 2019)

Cryptomonnaies

Question

En raison de l'intérêt croissant pour les cryptomonnaies, des entités politiques ont demandé des directives sur l'acceptation de contributions et l'exécution d'autres transactions en bitcoins ou altcoins. La présente note d'interprétation vise à répondre aux questions suivantes : Les contributions en cryptomonnaies sont-elles des contributions monétaires ou non monétaires au sens de la *Loi électorale du Canada* (LEC)? Comment les règles sur les contributions s'appliquent-elles aux cryptomonnaies? Les entités politiques peuvent-elles acheter des biens ou des services au moyen de cryptomonnaies? Cette note précise également les exigences en matière de production de rapports sur l'achat, la vente, la cession et la détention de cryptomonnaies.

Interprétation

Acceptation de contributions en cryptomonnaie

- (1) Une contribution en cryptomonnaie est une contribution non monétaire; elle ne donne pas droit à un reçu d'impôt.
- (2) Le montant de la contribution correspond à la valeur commerciale de la cryptomonnaie au moment de sa réception, selon le taux de change réel ou le taux d'une des principales plateformes d'échange.
- (3) Les entités politiques devraient établir un processus en deux étapes pour identifier les donateurs de contributions de plus de 20 \$ et consigner les données transactionnelles de la chaîne de blocs, de sorte que les contributions puissent être vérifiées.
- (4) Pour les contributions dont la valeur excède 200 \$, les entités politiques doivent déclarer le nom et l'adresse du donateur dans leur rapport financier.
- (5) Pour les contributions dont la valeur n'excède pas 200 \$, si le donateur est un citoyen canadien ou un résident permanent du Canada qui ne fait pas le commerce de cryptomonnaies, le montant de la contribution est réputé nul. Toutefois, l'entité politique doit consigner le nom du donateur.
- (6) Les contributions de 20 \$ ou moins peuvent être anonymes. Si une contribution anonyme de plus de 20 \$ est reçue, un montant correspondant à sa valeur commerciale doit être remis à Elections Canada sans délai.

- (7) Lorsqu'une entité politique accepte des contributions anonymes ou réputées nulles, elle doit se rappeler les règles anti-évitement prévues par la LEC et surveiller les contributions anonymes pour relever toute irrégularité ou tout montant inhabituel.

Achat de biens ou de services au moyen de cryptomonnaies

- (8) Pour respecter l'objectif de transparence de la LEC, les candidats, les candidats à l'investiture et les candidats à la direction ne devraient pas acheter de biens ou de services au moyen de cryptomonnaies. Cette règle s'applique également aux dépenses électorales des partis enregistrés. Les cryptomonnaies devraient être vendues et les fonds devraient être déposés sur le compte bancaire de l'entité politique avant d'être utilisés pour effectuer des achats.
- (9) Les associations enregistrées peuvent acheter des biens ou des services au moyen de cryptomonnaies. Les partis enregistrés peuvent faire de même, sauf en ce qui a trait aux dépenses électorales. Ces transactions sont considérées comme du troc. Toute modification subséquente à l'actif, au passif, aux recettes et aux dépenses d'une association ou d'un parti doit figurer dans son rapport financier.

Déclaration d'autres transactions en cryptomonnaies

- (10) L'achat de cryptomonnaies par une entité politique est considéré comme une contribution de la part du vendeur seulement si le prix d'achat est inférieur à leur valeur commerciale. Le donateur doit avoir le droit d'apporter une contribution conformément aux règles applicables, et il doit respecter le plafond des contributions.
- (11) La vente de cryptomonnaies par une entité politique entraîne une contribution de la part de l'acheteur seulement si le prix d'achat est supérieur à leur juste valeur marchande. Le donateur doit avoir le droit d'apporter une contribution conformément aux règles applicables, et il doit respecter le plafond des contributions.
- (12) Après une campagne, pour disposer de leur excédent une fois que toutes les dépenses sont payées, les candidats doivent céder leurs cryptomonnaies restantes à l'entité politique appropriée ou les vendre à leur juste valeur marchande et céder le produit de la vente à l'entité politique appropriée. Les candidats indépendants doivent vendre leurs cryptomonnaies restantes et remettre le produit de la vente au receveur général du Canada. Les candidats à l'investiture et les candidats à la direction doivent vendre leurs cryptomonnaies restantes et céder le produit de la vente à l'entité politique appropriée; ils ne peuvent pas céder des cryptomonnaies telles quelles.
- (13) Les partis et associations enregistrés peuvent détenir des cryptomonnaies pour un temps illimité. Ces avoirs sont déclarés comme des actifs à la fin de l'exercice financier.

Cadre législatif

Les dispositions de la LEC les plus pertinentes dans le contexte de la présente note d'interprétation sont les suivantes :

- Une contribution monétaire s'entend de toute somme d'argent versée et non remboursable. (paragraphe 2(1))
- S'entend d'une contribution non monétaire 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. (paragraphe 2(1))
- 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 :
 - a) leur fournisseur, dans le cas où il exploite une entreprise qui les fournit;
 - b) 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. (paragraphe 2(1))
- La valeur commerciale d'un bien ou d'un service est réputée nulle si, à la fois :
 - a) le bien ou le service est fourni par un citoyen canadien ou un résident permanent qui n'exploite pas une entreprise fournissant ce bien ou ce service;
 - b) elle est de 200 \$ ou moins. (paragraphe 2(2))
- Seuls les citoyens canadiens ou les résidents permanents du Canada peuvent apporter des contributions politiques. (paragraphe 363(1))
- Les contributions sont visées par des plafonds. (paragraphe 367(1))
- S'il manque le nom du donateur d'une contribution supérieure à 20 \$ ou le nom ou l'adresse du donateur de contributions d'une valeur totale supérieure à 200 \$, l'agent autorisé doit remettre sans délai au directeur général des élections, qui la fait parvenir au receveur général, une somme égale à la valeur de la contribution reçue. (articles 434, 475.5, 476.76, 477.61 et 478.82)
- Il est interdit à toute personne ou entité d'esquiver ou de tenter d'esquiver les plafonds des contributions ou les règles d'admissibilité, ou d'agir de concert avec d'autres personnes ou entités en vue d'accomplir un tel fait. (paragraphe 368(1))
- Il est interdit à toute personne ou entité de cacher ou de tenter de cacher l'identité de l'auteur d'une contribution, ou d'agir de concert avec d'autres personnes ou entités en vue d'accomplir un tel fait. (paragraphe 368(2))
- Après une élection, pour disposer de leur excédent, les campagnes des candidats doivent céder leurs biens immobilisés à des entités politiques précises ou les vendre à leur juste valeur marchande. Un bien immobilisé est un bien d'une valeur commerciale supérieure à 200 \$, qui est normalement utilisé en dehors d'une période électorale à des fins autres qu'électorales. (article 2 et paragraphe 477.8(2))
- L'excédent de fonds électoraux d'un candidat s'entend de l'excédent des recettes de la campagne sur la somme des dépenses de campagne et des cessions faites par la campagne. Les campagnes doivent disposer de leur excédent en le cédant seulement à des entités politiques précises. (articles 477.8 et 477.82)

Analyse et discussion

Les contributions en cryptomonnaie sont-elles des contributions monétaires ou non monétaires?

Aux fins de la déclaration des contributions et de la délivrance de reçus, il importe de déterminer si les contributions en cryptomonnaies sont monétaires ou non monétaires. La LEC définit une contribution monétaire comme une « somme d'argent versée et non remboursable ». Le sens courant d'« argent » comprend notamment les billets et les pièces. Élections Canada considère également comme des contributions monétaires les dons par chèque, traite bancaire et carte de crédit, puisqu'ils peuvent être déposés directement sur un compte bancaire.

La cryptomonnaie est à la fois de l'argent et un bien. On entend par cryptomonnaie « [une] monnaie virtuelle sans lien avec une politique monétaire ou une banque, dont l'implémentation repose sur des algorithmes de chiffrement [qui] permettent de générer la monnaie elle-même et de faire des transactions anonymes sur Internet, de poste à poste et sans frais¹. » Comme l'argent, la cryptomonnaie peut servir à faire des achats auprès de marchands qui l'acceptent, mais contrairement à l'argent, elle ne peut pas être déposée directement sur un compte bancaire. Les cryptomonnaies sont plutôt vendues contre une monnaie traditionnelle qui peut être déposée sur un compte bancaire. En ce sens, elles se comparent davantage à des actions ou à des obligations, lesquelles sont une forme de « biens » et s'inscrivent dans la définition d'une contribution non monétaire.

La majorité des administrations et des organismes de vérification du Canada qui se sont prononcés sur la question conviennent de la nature non monétaire des cryptomonnaies. Selon l'Agence du revenu du Canada, il s'agit de marchandises visées par les règles sur le troc lorsqu'elles servent à l'achat de biens ou de services². Comptables professionnels agréés du Canada postule qu'une cryptomonnaie est une immobilisation incorporelle, « un actif non monétaire identifiable et sans substance physique³ ». Selon la Banque du Canada, il serait plus juste de parler de « cryptoactifs », car ces derniers « ne remplissent pas les principales fonctions de la monnaie : à l'heure actuelle, ils constituent un moyen d'échange, une réserve de valeur et une unité de compte peu fiables⁴ ».

À ce jour, au Canada, deux organismes électoraux provinciaux se sont prononcés sur la question : l'un considère que les contributions en cryptomonnaies sont de nature monétaire, tandis que l'autre les considère comme non monétaires. Aux États-Unis, la Federal Election Commission traite les contributions en cryptomonnaies comme des contributions « en nature » (c'est-à-dire non monétaires)⁵.

Compte tenu des caractéristiques des cryptomonnaies et du traitement que leur réserve la réglementation en général, Élections Canada considère une contribution en cryptomonnaie comme une contribution non monétaire au sens de la LEC.

¹ *Le grand dictionnaire terminologique (GDT)*, consulté en novembre 2018.

² Agence du revenu du Canada, « [Document d'information : Que devez-vous savoir à propos de la monnaie numérique?](#) » (mars 2015).

³ Comptables professionnels agréés du Canada, *Introduction à la comptabilisation des cryptomonnaies selon les normes IFRS* (Toronto, CPA Canada, 2018).

⁴ Banque du Canada, *Revue du système financier* (Ottawa, Banque du Canada, 2018).

⁵ Contribution monétaire : Élections Ontario, *Guide du directeur des finances du parti politique* (Toronto, Élections Ontario, 2018). Contribution non monétaire : Elections BC, information publiée sur le site Web de la Collection de ressources sur les élections canadiennes le 28 juin 2018; Federal Election Commission, « [How to Report Bitcoin Contributions](#) », consulté en juillet 2018.

Comment les règles sur les contributions s'appliquent-elles aux cryptomonnaies?

Montant et source de la contribution : conséquences de la nature non monétaire des cryptomonnaies

Selon le régime fédéral de contributions, la nature non monétaire des cryptomonnaies entraîne plusieurs conséquences. D'abord, il importe de souligner que les contributions non monétaires ne donnent pas droit à un reçu d'impôt. Pour recevoir un reçu d'impôt, un donateur doit vendre sa cryptomonnaie et donner le produit de la vente à une entité politique à titre de contribution monétaire. La valeur d'une contribution en cryptomonnaie correspond à sa valeur commerciale au moment de verser la contribution. La valeur commerciale est déterminée de deux façons :

- Si l'opération a été effectuée au moyen d'un processeur de paiements (comme BitPay) qui fournit un taux de change, appliquez ce taux.
- Si l'opération n'a pas été effectuée au moyen d'un processeur de paiements ou qu'aucun taux de change n'est fourni, appliquez un taux raisonnable en vigueur sur l'une des principales plateformes d'échange (comme Coinbase) au moment se rapprochant le plus de l'heure à laquelle la contribution a été effectuée. La valeur doit être facilement vérifiable.

Une transaction en cryptomonnaie entraînera presque toujours des frais de traitement. Le montant total versé par le particulier est une contribution à l'entité politique, et les frais de traitement sont une dépense.

Toutes les contributions, monétaires ou non monétaires, sont visées par des plafonds qui doivent être respectés. Si l'entité politique détermine que la valeur commerciale des cryptomonnaies versées se traduit par une contribution excédentaire, elle doit remettre le montant excédentaire au donateur dans les 30 jours suivant la date à laquelle elle le constate. Par exemple, un donateur verse une contribution en cryptomonnaie. En raison de la valeur commerciale de cette dernière, le montant total de ses contributions dépasse maintenant de 500 \$ son plafond. Si la contribution est inutilisée, l'entité politique doit alors remettre au donateur 500 \$ en cryptomonnaie du même type, en fonction de leur valeur au moment de la remise. Si la contribution a été utilisée, l'entité politique doit envoyer à Élections Canada un chèque, à l'ordre du receveur général du Canada, égal au montant inadmissible, soit 500 \$.

De plus, il importe de noter que généralement la réception de cryptomonnaies est passive; une entité politique ne peut pas empêcher un particulier de transférer des cryptomonnaies dans son portefeuille. Les contributions anonymes en cryptomonnaies d'une valeur supérieure à 20 \$ doivent être remises sans délai à Élections Canada, sous la forme d'un chèque à l'ordre du receveur général du Canada d'un montant égal à la valeur commerciale de la contribution au moment de sa réception. En effet, conformément à la LEC, seules les contributions anonymes de 20 \$ ou moins peuvent être acceptées.

Seuls les citoyens canadiens et les résidents permanents du Canada peuvent apporter des contributions. En outre, les contributions non monétaires d'une valeur commerciale de 200 \$ ou moins sont réputées nulles seulement si le donateur n'exploite pas une entreprise fournissant le bien ou le service en question. Par conséquent, il est essentiel que l'entité politique connaisse l'identité du donateur. En l'absence de documentation, une contribution pourrait être considérée comme anonyme au sens de la LEC, ce qui obligerait l'entité politique à payer un montant égal à sa valeur commerciale au receveur général du Canada, ou la valeur totale d'une contribution réputée nulle pourrait être rétablie.

Lignes directrices pour l'identification d'un donateur et la déclaration de contributions

L'anonymat est une caractéristique fondamentale des transactions de cryptomonnaies. En général, les transactions entre portefeuilles numériques s'effectuent au moyen de clés publiques, lesquelles sont converties en adresses et consistent en une série de lettres et de chiffres sur la chaîne de blocs. Ces adresses sont les seules données accessibles au public concernant l'expéditeur et le destinataire.

Par commodité, certains utilisateurs conservent la même adresse (par exemple, ils publient leur adresse sur un site Web de façon à ce qu'on sache où envoyer des paiements), mais pour des raisons de sécurité, de nombreux utilisateurs changent leur adresse chaque fois qu'ils effectuent une transaction. Ce point est important, car bien que toutes les transactions soient consignées dans des registres publics, si une même personne change d'adresse chaque fois qu'elle apporte une contribution, il n'y a aucun moyen de savoir si elle a versé plusieurs contributions à une même entité ou à des entités affiliées.

Ainsi, pour protéger l'intégrité du régime de contributions et, ultimement, favoriser le respect de la LEC en ce qui a trait à la validation et à la déclaration des contributions apportées aux entités politiques, ces dernières devraient suivre des procédures précises pour accepter des contributions en cryptomonnaies :

- Ouvrir un portefeuille numérique qui servira exclusivement aux transactions de cryptomonnaies de l'entité politique.
- Suivre un processus en deux étapes pour accepter une contribution de plus de 20 \$. Ces étapes peuvent être réalisées par l'entité politique ou par un fournisseur de services :
 - Demander le nom, l'adresse résidentielle et l'adresse courriel du particulier.
 - Fournir au particulier l'adresse publique associée au portefeuille numérique de l'entité politique, adresse à laquelle la contribution devra être envoyée.
- Après réception de la contribution, consigner les renseignements suivants : le nom et l'adresse du donateur, le numéro de transaction sur la chaîne de blocs ou tout autre registre public, les adresses publiques utilisées pour la transaction, la date de la contribution, le montant et le type de cryptomonnaies reçus, la valeur commerciale en dollars canadiens à la réception de la contribution, et les frais de transaction déduits.
- Déclarer le nom et l'adresse du particulier ainsi que le montant de la contribution dans le rapport financier, s'il y a lieu, conformément aux règles applicables aux contributions non monétaires.
- Aux fins de comptabilité, lorsqu'une contribution d'une valeur de plus de 200 \$ est apportée à un candidat, un candidat à l'investiture ou un candidat à la direction, équilibrer les comptes en déclarant également une « autre » dépense du même montant, classée dans la réception de cryptomonnaies.

À défaut de suivre ces procédures, une contribution pourrait être considérée comme anonyme au sens de la LEC, ce qui obligerait l'entité politique à payer un montant égal à sa valeur commerciale au receveur général du Canada.

Dans le cas d'une contribution de 20 \$ ou moins, il n'est pas nécessaire de consigner l'identité du donateur. Cependant, lorsqu'une entité politique accepte des contributions anonymes ou réputées nulles, elle doit se rappeler les règles anti-évitement prévues par la LEC : il est interdit à toute personne ou entité d'esquiver les plafonds des contributions ou les règles d'admissibilité, de cacher l'identité d'un donateur, ou d'agir de concert avec d'autres personnes ou entités en vue d'accomplir de tels faits. Les entités politiques devraient surveiller les contributions anonymes qu'elles reçoivent pour relever toute irrégularité ou tout montant inhabituel.

Élections Canada pourrait demander à une entité politique de soumettre l'historique des transactions de son portefeuille numérique, à titre de pièce justificative, comme il le demanderait un relevé bancaire.

Certaines cryptomonnaies utilisent d'autres fonctions de confidentialité pour masquer les adresses publiques et les montants transférés. Les entités politiques ne doivent accepter que les contributions en cryptomonnaies dont la chaîne de blocs ou tout autre registre public permet à Élections Canada de vérifier les adresses publiques et les montants associés à une transaction.

Les entités politiques peuvent-elles acheter des biens ou des services au moyen de cryptomonnaies?

Comme certains détaillants acceptent les paiements en cryptomonnaies, des entités politiques pourraient vouloir utiliser ce mode de paiement pour obtenir des biens ou des services. Pour les candidats, les candidats à l'investiture et les candidats à la direction, la LEC exige que toute transaction comprenant le paiement ou la réception d'une somme passe par le compte bancaire de la campagne. A priori, cette exigence ne s'appliquerait pas aux achats effectués avec des cryptomonnaies, puisqu'elles ne sont pas considérées comme de l'« argent ». Toutefois, pour interpréter les dispositions de la LEC, il faut aussi tenir compte de ses objectifs.

La possibilité relativement nouvelle de faire des achats avec des cryptomonnaies n'est pas encore abordée dans la LEC ni la conduite de toute autre opération de troc. Les règles applicables aux candidats, aux candidats à l'investiture et aux candidats à la direction exigent que les biens ou les services destinés à une campagne intègrent le système politique de façon transparente, soit par leur achat à partir du compte bancaire ou par l'acceptation d'une contribution ou d'une cession non monétaire. Cette exigence s'applique également aux dépenses électorales des partis enregistrés. Or, la possibilité d'effectuer des achats au moyen de cryptomonnaies compromettrait la transparence du système. Par conséquent, les cryptomonnaies devraient être vendues afin qu'un candidat achète des biens ou des services pour une campagne, ou qu'un parti enregistré effectue des achats qui se traduiraient par des dépenses électorales.

Les associations enregistrées, par contre, peuvent effectuer des achats directement en cryptomonnaies; les partis enregistrés peuvent faire de même, sauf en ce qui a trait aux dépenses électorales. Leurs rapports financiers doivent simplement rendre compte de leur actif, de leur passif, de leurs recettes et de leurs dépenses, en termes généraux. Si des achats sont effectués directement en cryptomonnaies, le parti ou l'association doit s'assurer de modifier ses états financiers pour tenir compte de ces opérations de troc.

Autres exigences en matière de rapports

Achat ou vente de cryptomonnaies

Lorsqu'une entité politique achète des cryptomonnaies à un prix égal ou supérieur à leur valeur commerciale, ou les vend à un prix égal ou inférieur à leur juste valeur marchande, il s'agit d'une simple transaction commerciale. L'entité doit alors déclarer la transaction dans son rapport financier, y compris tout gain ou toute perte découlant d'une vente. Par exemple, un candidat, un candidat à l'investiture ou un candidat à la direction déclarerait un gain découlant de la vente de biens sur son état des rentrées de fonds autres.

Lorsqu'une entité politique achète des cryptomonnaies à un prix inférieur à leur valeur commerciale, cette transaction est une contribution de la part du vendeur. De même, lorsqu'une entité politique vend des cryptomonnaies à un prix supérieur à leur juste valeur marchande, cette transaction est une contribution de la part de l'acheteur. Le montant de la contribution correspond à la différence entre le montant payé et la valeur de la cryptomonnaie. Le donateur doit avoir le droit d'apporter une contribution conformément aux règles applicables, et il doit respecter le plafond des contributions.

Disposition de l'excédent

Après une campagne, pour disposer de leur excédent une fois que toutes les dépenses sont payées, les candidats doivent céder directement les cryptomonnaies restantes à l'entité politique appropriée ou les vendre à leur juste valeur marchande et céder le produit de la vente à l'entité politique appropriée. Les candidats indépendants doivent vendre leurs cryptomonnaies restantes et remettre le produit de la vente au receveur général du Canada. Les candidats à l'investiture et les candidats à la direction doivent vendre leurs cryptomonnaies restantes et céder le produit de la vente à l'entité politique appropriée; ils ne peuvent pas céder des cryptomonnaies qui n'ont pas été vendues⁶.

Pour obtenir un résumé des catégories de cessions et des règles applicables, veuillez consulter le chapitre 1 des manuels sur le financement politique, sur le site Web d'Élections Canada.

Cryptomonnaies détenues par des partis ou associations enregistrés

Les partis et associations enregistrés qui reçoivent des cryptomonnaies à titre de contributions ou de cessions non monétaires, ou qui achètent des cryptomonnaies à titre d'investissement, peuvent les détenir pour un temps illimité. Les cryptomonnaies détenues sont déclarées comme des actifs à la fin de l'exercice financier. Elles peuvent être déclarées comme des actifs à court ou à long terme, selon la façon dont le parti ou l'association les utilise. Si elles sont classées parmi les actifs à court terme, toute appréciation de la valeur des avoirs à la fin de l'exercice est consignée comme une autre recette.

Conclusion

Les entités politiques qui souhaitent effectuer des transactions en cryptomonnaies doivent s'assurer de respecter les exigences de la LEC en matière de contributions et de production de rapports, et se rappeler les règles applicables aux contributions non monétaires. Il est particulièrement important qu'elles connaissent l'identité des donateurs et qu'elles utilisent un processus en deux étapes pour l'identification des donateurs et l'acceptation de contributions de plus de 20 \$, afin d'éviter que des contributions inadmissibles s'insinuent dans le système politique. De plus, toute entité politique qui souhaite acheter, vendre, céder ou détenir des cryptomonnaies doit être au fait des règles qui s'appliquent à sa situation.

⁶ Pour les candidats qui ne cèdent pas leurs cryptomonnaies ainsi que pour tous les candidats à la direction et les candidats à l'investiture, l'obligation de vendre s'applique aux cryptomonnaies dont la valeur par unité excède 200 \$, lesquelles constituent des biens immobilisés par définition.