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° 2015-04 – Ébauche (juin 2015)

Publicité électorale sur Internet

Question

La question est de savoir si les règles sur la publicité électorale prévues dans la *Loi électorale du Canada* (LEC) s'appliquent aux communications Web, y compris les communications dans les médias sociaux, et si oui, dans quelle mesure elles s'appliquent.

Interprétation

L'interprétation et l'approche d'Élections Canada en ce qui concerne l'application des règles sur la publicité électorale aux communications Web sont les suivantes :

(1) Les messages électoraux communiqués par Internet sont considérés comme de la publicité électorale seulement s'ils comportent, ou comporteraient normalement, des **frais de placement**[1] et répondent au critère de la Loi qui est de favoriser ou de contrecarrer un parti enregistré ou un candidat.

(2) Un énoncé d'autorisation (habituellement un titre d'appel) doit figurer « dans la publicité » électorale. Si l'énoncé ne peut pas figurer dans le message publicitaire comme tel (c'est-à-dire le message pour lequel il y a des frais de placement) en raison de sa taille, l'exigence sera réputée avoir été remplie si l'énoncé apparaît immédiatement à tout internaute qui suit le lien se trouvant dans le message publicitaire.

[1] Les frais de placement sont les frais facturés pour l'achat d'un espace publicitaire (p. ex. les coûts de placement d'une publicité dans un journal ou sur un site des médias sociaux, ou les coûts de diffusion d'une publicité à la télévision ou à la radio). Si l'espace publicitaire est offert gratuitement ou à un prix réduit, les frais de placement correspondent au prix que facturerait normalement le fournisseur pour un tel espace.

Répercussions concrètes sur les candidats, les partis enregistrés et les tiers

(1) Les communications suivantes ne sont pas visées par les règles sur la publicité électorale :

- les messages diffusés gratuitement dans les médias sociaux, comme Twitter ou Facebook;
- les messages diffusés sur le site Web d'un candidat, d'un parti enregistré ou d'un tiers;
- les vidéos mises en ligne sur ces sites ou sur des sites gratuits comme YouTube.

(2) Les messages pour lesquels il y a des frais de placement, comme les messages commandités, les bannières publicitaires sur une page d'accueil et les publicités qui précèdent la vidéo que souhaite regarder un internaute, sont tous considérés comme de la publicité électorale.

(3) Tout message constituant de la publicité électorale sera assujetti à l'ensemble des règles sur la publicité électorale de la LEC, y compris celle exigeant un titre d'appel dans la publicité et celle interdisant la diffusion de publicité électorale le jour de l'élection.

(4) Tout message constituant de la publicité électorale sera assujetti à l'ensemble des règles sur le financement politique qui s'appliquent à de telles dépenses (y compris les règles sur les dépenses de publicité électorale des tiers énoncées dans la partie 17 de la LEC).

(5) Dans de tels cas, les dépenses de publicité électorale comprennent les frais de placement d'une publicité payante (c'est-à-dire le coût d'achat de l'espace publicitaire), ainsi que le coût de production de la publicité en tant que telle (p. ex. la somme versée à l'agence publicitaire qui a conçu la bannière publicitaire placée sur le site Web d'un journal).

(6) Pour les partis enregistrés et les candidats, cette interprétation aura peu de répercussions, car toutes leurs dépenses électorales demeurent assujetties aux plafonds des dépenses et aux règles de déclaration financière. Un message qui ne constitue pas de la publicité électorale peut néanmoins constituer une dépense électorale qui doit être comptabilisée et déclarée.

En raison de cette interprétation, on modifiera le *Manuel sur le financement politique des candidats et des agents officiels* de 2015 et le *Manuel sur le financement politique des partis enregistrés et des agents principaux* de 2015 afin d'y indiquer clairement que les sites Web des candidats et des partis ne constituent pas de la publicité électorale aux fins de la LEC.

Contexte

La prolifération des communications Web, notamment dans les médias sociaux, soulève des questions concernant les règles sur la « publicité électorale », au sens de l'article 319 de la

LEC. Ces dernières années, Élections Canada a reçu de multiples questions sur l'application des règles aux communications Web (par exemple, le contenu des sites Web des députés et de tiers, les commentaires ou les liens vers d'autre contenu affiché dans les médias sociaux comme Facebook et Twitter, ou les vidéos sur YouTube).

En période électorale, il y a déjà abondance de débats politiques en ligne, et ils continueront certainement à foisonner. Il est important que tous les participants au débat électoral disposent de directives claires sur les communications Web visées ou non par les règles existantes sur la publicité électorale.

Cadre juridique

Le terme « publicité électorale » est défini à l'article 319 de la LEC comme suit :

319. …	**319.** …
« publicité électorale » Diffusion, sur un support quelconque au cours de la période électorale, d'un message publicitaire favorisant ou contrecarrant un parti enregistré ou l'élection d'un candidat, notamment par une prise de position sur une question à laquelle est associé un parti enregistré ou un candidat. Il est entendu que ne sont pas considérés comme de la publicité électorale :	"election advertising" means the transmission to the public by any means during an election period of an advertising message that promotes or opposes a registered party or the election of a candidate, including one that takes a position on an issue with which a registered party or candidate is associated. For greater certainty, it does not include
a) la diffusion d'éditoriaux, de débats, de discours, de nouvelles, d'entrevues, de chroniques, de commentaires ou de lettres;	*(a)* the transmission to the public of an editorial, a debate, a speech, an interview, a column, a letter, a commentary or news;
b) la promotion ou la distribution, pour une valeur non inférieure à sa valeur commerciale, d'un ouvrage dont la mise en vente avait été planifiée sans égard à la tenue de l'élection;	*(b)* the distribution of a book, or the promotion of the sale of a book, for no less than its commercial value, if the book was planned to be made available to the public regardless of whether there was to be an election;
c) l'envoi d'un document par une personne ou un groupe directement à ses membres, ses actionnaires ou ses employés;	*(c)* the transmission of a document directly by a person or a group to their members, employees or shareholders, as the case may be;
d) la diffusion par un individu, sur une base non commerciale, de ses opinions politiques sur le réseau communément appelé Internet;	*(d)* the transmission by an individual, on a non-commercial basis on what is commonly known as the Internet, of his or her personal political views; or
e) les appels téléphoniques destinés uniquement à inciter les électeurs à voter.	*(e)* the making of telephone calls to electors only to encourage them to vote.

Il est important pour les candidats, les partis enregistrés et les tiers de savoir si une communication correspond à la définition de « publicité électorale ». Si c'est le cas, d'autres règles de fond prévues dans la LEC s'appliqueront aussi, comme celle exigeant un énoncé d'autorisation (habituellement un titre d'appel) dans les publicités électorales et celle interdisant la diffusion de publicité électorale le jour de l'élection.

Pour les partis enregistrés et les candidats, toutefois, cette interprétation aura peu de répercussions. Leurs dépenses électorales demeurent assujetties aux plafonds des dépenses et aux règles de déclaration financière, peu importe si ce sont des dépenses de publicité électorale.

Par ailleurs, il est indispensable de savoir si une communication est visée par la définition de « dépense électorale » afin d'appliquer les règles sur le financement politique des tiers[2]. En effet, la LEC vise uniquement ceux qui engagent des dépenses de publicité électorale totalisant 500 $ ou plus. La partie 17 de la LEC prévoit des plafonds de dépenses pour la publicité électorale faite par des tiers afin de favoriser l'équité des élections. Ce qui constitue une « dépense de publicité électorale » par un tiers est défini à l'article 349 de la LEC : il s'agit d'une dépense engagée pour « la production de messages de publicité électorale » et « l'acquisition de moyens de diffusion de tels messages » (p. ex. les coûts de diffusion et de publication).

Considérations

Remarques antérieures des directeurs généraux des élections

Dans un certain nombre de rapports présentés au Parlement, le directeur général des élections du Canada actuel et ses prédécesseurs se sont penchés sur l'application des règles sur la publicité électorale aux communications Web. Dans son rapport sur la 37e élection générale, le directeur général des élections précédent a écrit ce qui suit :

> Pour juger si un message émis par un tiers peut se définir comme de la publicité électorale, il faut se poser quatre questions : Une élection est-elle en cours? Le message est-il diffusé au public? S'agit-il d'un message publicitaire? Une personne raisonnable y verrait-elle un message favorable ou défavorable à un candidat ou à un parti, ou une prise de position sur une question à laquelle est associé un candidat ou un parti? Si la réponse aux quatre questions est *Oui*, le message constitue de la publicité électorale.
>
> La question de savoir si une élection est en cours est simple. **Par ailleurs, selon nous, afficher un message sur une page Web accessible au public, c'est le diffuser au public. Ce qui nous amène à la partie complexe de l'équation : quand un message sur Internet est-il un message publicitaire et quand ne l'est-il pas?**
>
> Un message publicitaire s'entend d'une **publicité achetée**, par exemple, à la télévision, à la radio, dans un journal ou une revue, ou sur un panneau-réclame; un message inclus dans des dépliants ou des publipostages **envoyés à des foyers qui ne l'ont pas demandé** ou dans

[2] Un « tiers » est une personne ou un groupe « à l'exception d'un candidat, d'un parti enregistré ou d'une association de circonscription d'un parti enregistré » (art. 349).

> des appels téléphoniques non sollicités; **ou un bandeau publicitaire sur le site Web d'un autre organisme ou individu**.
>
> Ainsi, les lettres au courrier des lecteurs, les éditoriaux, les entrevues, les chroniques, les commentaires, les nouvelles, les discours, les débats ou les réunions ne sont pas des publicités en soi, à moins d'être inclus dans une publicité qui remplit les quatre critères. Un livre dont la mise en vente était planifiée sans égard à la tenue d'une élection et dont le prix de vente n'est pas inférieur à sa valeur commerciale (y compris les frais de production et de distribution) n'est pas un message publicitaire.
>
> Lorsqu'un particulier énonce ses opinions politiques personnelles sur Internet, que ce soit sur sa propre page Web ou dans un groupe de discussion, il ne s'agit pas de publicité électorale. **Il en est de même, selon le directeur général des élections, lorsqu'un tiers exprime ses opinions politiques sur sa page Web.** Toutefois, **une annonce de journal qui fait la promotion de la page Web d'un tiers serait considérée comme de la publicité électorale,** si elle remplit les quatre critères. De même**, des courriels non sollicités envoyés par un tiers ou des bandeaux publicitaires placés par le tiers sur d'autres sites Web seraient des messages publicitaires[3].** [caractères gras ajoutés]

Cette question a été examinée de nouveau dans le rapport sur la 40e élection générale, dans lequel le directeur général des élections actuel a noté que « [l]es nouvelles technologies de communication suscitent de nouvelles questions au chapitre de la publicité électorale » et se demandait « si l'Internet remettait en cause la distinction traditionnelle entre la publicité et la programmation ou les nouvelles »[4]. Il a aussi mentionné que l'application des règles pourrait susciter des problèmes.

> L'application de la *Loi électorale du Canada* sur Internet suscite aussi d'autres interrogations. Est-elle nécessaire ou même souhaitable? Élections Canada a-t-il le mandat et les ressources requises pour
> la faire respecter sur le Web? Élections Canada compte discuter de ces questions avec les partis politiques et les parlementaires[5].

Enfin, dans son rapport sur la 41e élection générale, le directeur général des élections s'est dit conscient des défis que pose l'expansion des technologies de communication Web, sujet auquel il a consacré une section complète de son rapport. En voici un extrait :

> L'expansion des technologies Web, particulièrement des médias sociaux comme YouTube, Facebook et Twitter, est en voie de transformer les communications pendant et entre les élections. **Vu l'évolution rapide des choses, il faut s'interroger sur la pertinence du cadre juridique actuel**. La 41e élection générale a démontré la nécessité de revoir particulièrement deux aspects du régime : la diffusion prématurée des résultats d'une élection, qu'interdit l'article 329 de la *Loi électorale du Canada*, et la réglementation de la publicité électorale faite par des tiers.

[3] ÉLECTIONS CANADA, *Rapport du directeur général des élections du Canada sur la 37e élection générale tenue le 27 novembre 2000,* Ottawa, 2001, p. 71.
[4] ÉLECTIONS CANADA, *Rapport du directeur général des élections du Canada sur la 40e élection générale du 14* octobre 2008, Ottawa, 2009, p. 45.
[5] *Ibid*., p. 19.

…

> Si les messages publicitaires sont relativement faciles à distinguer à la télévision, à la radio et dans les médias imprimés, ce n'est pas le cas avec les technologies récentes. Par exemple, un vidéoclip humoristique mis en ligne sur YouTube ou Facebook peut être considéré comme un commentaire, une émission, de l'art ou de la publicité, et les messages diffusés sur Twitter peuvent être vus comme des commentaires publics ou de la publicité. Même les sites et les pages Web sont difficiles à classer. **La confusion entourant la nature de telles communications est cause d'incertitudes et d'incohérences, suscite des perceptions d'illégalité et mine la participation.**
>
> **Le régime des tiers témoigne d'une volonté d'établir des règles équitables pour tous, quels que soient les moyens financiers.** Le régime réglemente les dépenses de publicité, mais il n'a pas pour objet de réduire l'information offerte aux électeurs ou d'empêcher qui que ce soit de participer au débat électoral. **Les médias sociaux et l'Internet sont propices à l'engagement politique, dans la mesure où ils permettent la diffusion de messages à grande échelle et à très faible coût.** Les nouvelles technologies peuvent aussi améliorer le processus électoral en renforçant l'égalité et la liberté d'expression[6]. [caractères gras ajoutés]

Enfin, le directeur général des élections a conclu cette section du rapport en invitant le Parlement à envisager d'exclure de la définition de « publicité électorale » toutes les communications Web de tiers, sauf peut-être celles placées par leur auteur sur un autre site moyennant des frais.

Interprétation précédente des règles par Élections Canada

Par le passé, Élections Canada a déjà été appelé à fournir des directives aux candidats, aux partis enregistrés et aux tiers sur l'utilisation des sites Web et des médias sociaux en période électorale, et sur la question de savoir si l'on fait ainsi de la publicité électorale. En général, Élections Canada laissait entendre que les règles sur la publicité électorale seraient appliquées aux communications Web de la même manière qu'aux autres types de communications, l'article 319 de la LEC ne faisant pas de distinction entre les divers moyens de diffusion de la publicité auprès du public.

Par exemple, le manuel d'élection des tiers qui était en vigueur pour toute élection déclenchée avant décembre 2014 prévoyait ce qui suit au sujet des sites Web :

> Les dépenses engagées pour la production et l'élaboration d'un site Web utilisé pendant l'élection doivent être comptabilisées à titre de dépenses de publicité électorale. Les dépenses d'enregistrement des noms de domaine et d'hébergement Web doivent être déclarées, mais elles peuvent être calculées au prorata, auquel cas seule la portion de ces frais correspondant à la période électorale sera considérée comme une dépense de publicité électorale[7].

Les manuels sur le financement politique des candidats et des partis enregistrés allaient

[6] ÉLECTIONS CANADA, *Rapport du directeur général des élections du Canada sur la 41e élection générale du 2 mai 2011*, Ottawa, 2011, p. 49-50.
[7] ÉLECTIONS CANADA, *Manuel d'élection des tiers, de leurs agents financiers et de leurs vérificateurs* (EC 20227), p. 13.

dans le même sens, indiquant que les règles sur la publicité Web étaient les mêmes que pour les autres formes de publicité.

Historique du régime applicable aux tiers

La réglementation des dépenses des tiers lors d'une élection fédérale a été instaurée en 1974, interdisant ainsi à toute personne autre qu'un candidat ou à tout groupe autre qu'un parti politique d'engager des dépenses pour favoriser ou contrecarrer des partis ou des candidats. À la suite du rapport de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis (Commission Lortie), un nouveau régime a été établi pour les tiers en 1993. Il leur interdisait d'engager des dépenses de publicité électorale dépassant 1 000 $. Contesté dans le cadre de l'affaire *Somerville c. Canada (Procureur général)*, le régime a été déclaré inconstitutionnel par la Cour du Banc de la Reine et la Cour d'appel de l'Alberta.

Le régime actuel pour les tiers, qui se trouve à la partie 17 de la LEC (articles 349 à 362), a été établi en 2000. Il limite les dépenses de publicité des particuliers ou des groupes autres que les candidats, les partis politiques et les associations de circonscription. Le plafond des dépenses pour la publicité électorale faite par des tiers s'élève à 150 000 $ à l'échelle nationale et à 3 000 $ dans une circonscription donnée. Ces montants sont multipliés par le facteur d'ajustement à l'inflation qui est prévu à l'article 384 et qui est en vigueur à la délivrance des brefs. Le régime exige que les tiers s'enregistrent, rendent des comptes et indiquent dans leurs publicités électorales qu'ils ont autorisé celles-ci. Contesté devant les tribunaux, il a été déclaré constitutionnel par la Cour suprême du Canada dans *Harper c. Canada (Procureur général)*.

Comme l'a mentionné la Cour suprême du Canada dans la décision *Harper*, l'objectif primordial du régime est de « favoriser l'équité électorale en créant une situation d'égalité dans le débat politique » et s'inspire clairement du modèle égalitaire des élections adopté par le Parlement[8]. Dans sa décision majoritaire, la Cour a expliqué ce qui suit :

> Ce modèle repose sur l'idée que chacun doit avoir une chance égale de participer au processus électoral. Suivant ce modèle, la richesse constitue le principal obstacle à l'égalité de participation […] En conséquence, le modèle égalitaire préconise un processus électoral où il faut empêcher les nantis de dominer le processus au détriment des personnes possédant des ressources financières moins grandes. […] Au Canada, le législateur a choisi de régir le processus électoral principalement au moyen de la deuxième solution, soit en réglementant les dépenses électorales par des dispositions exhaustives sur le financement des élections. Ces dispositions visent à permettre à ceux qui souhaitent participer au débat électoral de le faire à armes égales. Leur participation permet aux électeurs d'être mieux informés; aucune voix n'est étouffée par une autre[9].

Enfin, il convient de mentionner que le législateur a choisi de réglementer uniquement la

[8] *Harper c. Canada (Procureur général)*, 2004 CSC 33, par. 63.
[9] *Ibid.*, par. 62.

« publicité » électorale faite par des tiers. Le régime pour les tiers n'a jamais pris en compte toutes leurs activités, quels que soient les coûts s'y rattachant.

Analyse et interprétation proposée

Définition de « publicité électorale »

La LEC tient compte du fait que certaines communications électorales servent à exprimer un avis, une opinion ou des renseignements qui ne sont pas considérés comme de la publicité électorale. Au sens de l'article 319, une publicité électorale est essentiellement un message publicitaire favorisant ou contrecarrant, directement ou indirectement, un parti enregistré ou un candidat. Les alinéas *a)* à *e)* fournissent ensuite des exemples de ce qui ne constitue **pas** de la publicité électorale. Deux éléments de cette définition présentent un intérêt particulier.

Premièrement, les communications précisées dans la liste de ce qui ne constitue **pas** de la publicité électorale sont présentées comme des exemples déjà exclus de la définition, plutôt que comme des exceptions qui seraient autrement visées. Ces exemples servent donc à clarifier la définition. Cela signifie également que la liste n'est pas exhaustive; une communication qui ne correspond pas exactement à l'un des alinéas peut tout de même être exclue de la définition. Par exemple, à l'instar d'un ouvrage visé par l'alinéa *b)*, un documentaire pourrait aussi échapper à la définition. Et tout comme les opinions politiques qu'un particulier diffuse sur Internet conformément à l'alinéa *d)*, celles d'un groupe peuvent aussi échapper à la définition.

Deuxièmement, bien que le contenu soit un critère déterminant de ce qui **constitue** de la publicité électorale selon la définition, il n'est pas pertinent pour la plupart des exemples de ce qui **n'en constitue pas**. La seule exception est l'alinéa *e)*, qui a été ajouté par le projet de loi C-23 (L.C. 2014, ch. 12). Ce point est primordial, car il confirme que le contenu ne permet pas à lui seul de déterminer ce qui constitue de la publicité électorale. Une publicité électorale doit comprendre un message publicitaire, d'une part, et favoriser ou contrecarrer un parti ou un candidat, d'autre part. Le fait que le message serve à favoriser ou à contrecarrer un candidat n'est pas suffisant, car ce pourrait aussi être le cas d'éditoriaux, de débats ou de livres, qui ne sont absolument pas considérés comme de la publicité électorale.

En examinant de plus près la définition de « publicité électorale », on constate qu'elle comprend quatre éléments essentiels :

1. il doit s'agir d'un message publicitaire;
2. le message doit favoriser ou contrecarrer, directement ou indirectement, un parti politique ou un candidat, notamment par une prise de position sur une question à laquelle est associé un parti ou un candidat;
3. le message doit être diffusé au public;
4. le message doit être diffusé au cours de la période électorale.

Deux de ces éléments ne nous éclairent en rien sur le sens global de « publicité électorale ». Pour déterminer si un message est favorable ou défavorable à un candidat, à un parti ou à une question à laquelle est associé un candidat ou un parti, il faut surtout examiner les faits au cas par cas. Quant au terme « période électorale », il est clairement défini dans la Loi et n'est pas sujet à débat[10]. L'analyse qui suit met donc l'accent sur les premier et troisième éléments de la liste afin de répondre à deux questions : que veut-on dire par diffuser un message « to the public » (expression figurant dans la définition anglaise), et qu'est-ce qu'une publicité exactement?

Que signifie « transmission to the public » (définition anglaise) ou « diffusion » (définition française)?

Selon le dictionnaire Merriam-Webster en ligne, le verbe « transmit » signifie « to send or convey from one person or place to another »[11], ce qui implique une action de la part de l'auteur du message (l'expéditeur), sans qu'aucune action précise ne soit nécessaire de la part du destinataire. La Cour suprême du Canada s'est déjà penchée sur ce qui constitue « le public », par exemple dans le contexte de la protection du droit d'auteur et de la diffusion de contenu sur Internet. Elle a établi qu'une personne seule n'est pas le public, mais que plusieurs personnes distinctes peuvent l'être dans certains cas. Autrement dit, une partie du public peut quand même représenter le public[12]. La Cour d'appel fédérale s'est aussi penchée sur la question. Elle a établi que les communications rejoignant une partie appréciable du public sont bel et bien diffusées au public[13].

La définition de « publicité électorale » fournie à l'article 319 réfère simplement à la notion de « diffusion », laquelle est définie dans le dictionnaire Larousse en ligne comme suit : "action de propager des connaissances, des idées ou des biens dans un large public"; "action de distribuer un tract, un texte dans le public".[14] Bien que l'expression « to the public » ne soit pas traduite directement en français, elle est implicite à la fois dans la notion de « publicité » ainsi que dans la notion de « diffusion ». De ce fait, l'analyse dans le paragraphe précédent sur ce qui constitue « le public » demeure pertinente pour l'interprétation de la définition française.

Comme indiqué par le directeur général des élections dans son rapport sur la 37e élection générale, afficher un message sur une page Web accessible au public pourrait donc suffire à répondre au critère de diffusion au public.

[10] LEC, article 2 : Une « période électorale » s'entend de la période commençant à la délivrance du bref et se terminant le jour du scrutin ou, le cas échéant, le jour où le bref est retiré dans le cadre du paragraphe 59(1) ou est réputé l'être en vertu du paragraphe 31(3) de la *Loi sur le Parlement du Canada*.

[11] www.merriam-webster.com/dictionary/transmit

[12] *Rogers Communications Inc. c. Société canadienne des auteurs, compositeurs et éditeurs de musique*, 2012 CSC 35.

[13] *Canada (Commissaire de la concurrence) c. Premier Career Management Group Corp.,* 2009 CAF 295, par. 52.

[14] http://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/diffusion/25481?q=diffusion#25362

Qu'entend-on par « message publicitaire »?

L'aspect le plus important de la définition de « publicité électorale » est peut-être l'exigence selon laquelle la communication doit d'abord être un « message publicitaire » (ou « advertising » en anglais). Or, ce terme n'est pas défini dans la LEC. Les dictionnaires sont donc un point de départ utile en vue d'interpréter le sens courant de ce terme.

Selon le Larousse en ligne, un « message publicitaire » est une « information promotionnelle de courte durée sur un produit, un service, une société, diffusée sur un support audiovisuel »[15], alors qu'il s'agit de « tout ensemble d'informations transmises au public dans l'intention de diffuser et faire vendre un produit, quel que soit le support utilisé » [16] selon *Le Petit Robert*. En anglais, le Merriam-Webster en ligne définit « advertising » comme étant « the action of calling something to the attention of the public especially by paid announcements »[17]. Quant au *Canadian Oxford Dictionary*, il donne à « advertisement » le sens de « public notice or announcement, esp. one advertising goods or services in newspapers etc., on posters, or in broadcasts ». Il définit aussi le verbe « advertise » comme suit : « draw attention to or describe favourably (goods or services) in a public medium to promote sales »; « make generally or publicly known »; « notify »[18].

Ces définitions font allusion à une annonce ou à un avis public servant à attirer l'attention sur l'objet de la publicité, souvent dans un contexte de vente ou de promotion, mais pas nécessairement. La forme, le contenu et le moment de diffusion sont des facteurs qui peuvent contribuer à déterminer s'il s'agit d'une publicité.

Autre élément tout aussi important à la compréhension commune du terme « message publicitaire » : il s'agit généralement d'un message non sollicité par le destinataire, comme mentionné par le directeur général des élections dans son rapport sur la 37e élection générale[19]. Autrement dit, c'est un message que le destinataire peut trouver intrusif en temps normal. Par ailleurs, ce n'est habituellement pas un message que cherchait à voir le destinataire : celui-ci y a plutôt été exposé pendant qu'il faisait autre chose. Dans de telles circonstances, c'est comme si la somme déboursée pour une publicité permettait une intrusion – l'annonceur doit payer pour avoir le privilège d'interrompre les activités normales du destinataire afin de lui communiquer son message.

Voici quelques exemples concrets à l'appui. Lorsqu'on regarde la télévision, c'est pour écouter une émission en particulier, et non les publicités qui l'accompagnent. Lorsqu'on lit le journal, c'est pour se renseigner sur les actualités, et non sur la vente au centre commercial du coin qui est annoncée juste à côté des nouvelles. Lorsqu'on circule sur l'autoroute, c'est pour se rendre à un endroit particulier, et non pour lire les grands panneaux-réclames qui se dressent en bordure de la route.

---

[15] www.larousse.fr/dictionnaires/francais/message/50766/locution?q=message+publicitaire#157247
[16] *Le Petit Robert*, Paris, Dictionnaires Le Robert, 2014.
[17] www.merriam-webster.com/dictionary/advertising
[18] *Canadian Oxford Dictionary*, Oxford, Oxford University Press, 2004.
[19] ÉLECTIONS CANADA. *Rapport du directeur général des élections du Canada sur la 37e élection générale tenue le 27 novembre 2000,* Ottawa, 2001, p. 71.

La situation est toutefois différente si l'on consulte volontairement le site Web d'un organisme pour se renseigner sur ses idées. En période électorale, on s'attendrait sans doute à ce que l'organisme y communique ses positions sur les enjeux électoraux touchant son mandat, et on ne considérerait pas ces messages comme de la publicité. Voici un autre exemple encore plus clair : si on va sur YouTube spécialement pour regarder une vidéo d'un parti politique ou d'un tiers, ce sera dans le but de s'informer ou de se divertir. On n'aurait donc pas tendance à considérer la vidéo souhaitée comme une publicité.

Interprétation fondée sur l'objet

En plus d'étudier le sens courant des mots de la définition de « publicité électorale », il est nécessaire d'interpréter la Loi d'une manière fondée sur l'objet (interprétation téléologique) afin de traiter les aspects complexes des communications Web. Selon cette approche, le libellé de la définition doit être étudié en fonction du « contexte global », c'est-à-dire en tenant compte de « l'esprit de la loi, l'objet de la loi et l'intention du législateur »[20].

Tout d'abord, sous le régime des parties 16 et 17 de la LEC, il y a un lien étroit entre les dispositions sur la publicité électorale et le financement politique, plus particulièrement pour les tiers. On pourrait donc en déduire que la LEC a été rédigée sur la base de l'hypothèse suivante : la création et la diffusion d'une publicité électorale auront une valeur monétaire ou, si ces services sont offerts à titre gracieux, une valeur facile à convertir en dollars.

De plus, la partie 17 a été promulguée alors que l'Internet demeurait un moyen de communication nouveau. Encore en 2000, les campagnes publicitaires étaient surtout menées dans les médias traditionnels, comme la télévision, la radio et les journaux. La partie 17 répondait aux préoccupations liées en grande partie au coût des moyens traditionnels de communiquer avec un vaste public. L'apparition des communications Web a eu de profondes répercussions sur les dépenses engagées par les tiers, les candidats et les partis politiques pour communiquer avec un large public (et des publics ciblés). À cette fin, ils peuvent dorénavant utiliser les plateformes gratuites des médias sociaux, plutôt que les médias traditionnels qui sont relativement coûteux.

Cette nouvelle réalité cadre avec les objectifs généraux des règles sur la publicité électorale faite par des tiers, qui reflètent l'intention du législateur d'assurer l'égalité des chances. Les plafonds des dépenses ont pour but d'empêcher les tiers plus fortunés de dominer le débat électoral au détriment des tiers, des partis enregistrés ou des candidats moins fortunés. Comme la Cour suprême l'a indiqué dans la décision *Harper*, les plafonds imposés aux tiers servent trois objectifs interdépendants :

> […] premièrement, favoriser l'égalité en empêchant les plus fortunés de dominer le débat électoral; deuxièmement, faciliter l'information des citoyens en veillant à ce que certaines positions ne soient pas étouffées par d'autres (cet objectif est lié au droit des citoyens de participer au processus politique en votant de façon éclairée); troisièmement, renforcer la

[20] *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 R.C.S. 27

> confiance du public en garantissant l'égalité de participation et un électorat mieux informé, et en favorisant l'équité — tant apparente que réelle — du processus démocratique[21].

Dans le contexte des communications Web, on pourrait faire valoir que l'argent a perdu de son influence. Tous les tiers, quelle que soit leur situation financière, ont accès aux mêmes moyens de communication abordables, voire gratuits. Ainsi, même si les moyens financiers pourraient continuer d'avoir une incidence sur la capacité de certains partis de produire du matériel promotionnel de grande qualité, il n'en demeure pas moins que l'Internet fournit un accès égal à des moyens de communication gratuits. La seule exception est lorsqu'il faut payer pour diffuser un message sur une certaine plateforme Web (c'est-à-dire lorsqu'il y a des frais de placement).

Conclusion

À la lumière de ce qui précède, Élections Canada propose l'interprétation décrite en détail au début de la présente note. Les messages électoraux diffusés sur Internet, moyennant des frais de placement, pour « promouvoir ou contrecarrer » une entité (répondant ainsi au critère de la LEC) constituent de la publicité. Ce n'est pas le cas des autres messages. Cette approche offre un moyen simple et efficace d'analyser les messages électoraux, permettant aux tiers, aux candidats et aux partis enregistrés d'identifier plus facilement lesquels de leurs messages électoraux communiqués par Internet sont assujettis aux règles sur la publicité électorale.

Enfin, il convient de noter que la partie de cette note d'interprétation portant sur l'énoncé d'autorisation (ou titre d'appel) a été rédigée en collaboration avec le commissaire aux élections fédérales.

[21] *Harper*, *supra*, par. 23.