



Avis écrits, lignes directrices et notes d'interprétation

Conformément à l'article 16.1 de la *Loi électorale du Canada* (LEC), le directeur général des élections établit des lignes directrices et des notes d'interprétation concernant l'application de la LEC 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 LEC. Toutefois, elles ne sont fournies qu'à titre d'information et ne remplacent pas les dispositions de la LEC.

Note d'interprétation : 2022-04 (ébauche – novembre 2022)

Communication du lieu d'une activité de financement réglementée

Question

Les activités de financement réglementées forment une catégorie précise d'activités dans la *Loi électorale du Canada* (LEC). Des politiciens éminents y assistent, comme le chef d'un parti, et des exigences accrues en matière de communication y sont associées. Conformément à la LEC, un parti enregistré doit indiquer le « lieu » où se tiendra une activité de financement réglementée dans un avis publié sur son site Web avant l'activité (à l'exception des activités tenues pendant une élection générale) et dans un rapport soumis à Élections Canada après l'activité. Les partis enregistrés indiquent généralement le lieu précis d'une activité, y compris le nom du lieu. Toutefois, pour des raisons de sécurité, un parti a demandé si la communication de la municipalité et de la province ou du territoire pouvait suffire.

Cette note d'interprétation porte sur le degré de précision avec lequel le lieu d'une activité de financement réglementée doit être communiqué dans les avis publiés sur le site Web des partis et dans les rapports présentés à Élections Canada.

Interprétation

- (1) Le lieu de l'activité doit être communiqué dans les avis publiés sur le site Web des partis enregistrés, au sujet des activités tenues en dehors d'une élection générale, et dans les rapports présentés à Élections Canada, au sujet de toutes les activités.
- (2) Dans le cas des activités en personne, les renseignements à communiquer quant au lieu de l'activité sont :
 - le nom du lieu (p. ex. le nom de l'établissement commercial ou, s'il s'agit d'une résidence privée, les mots « résidence privée »);
 - la municipalité, la province ou le territoire et le code postal.
- (3) Dans le cas des activités virtuelles, le nom du lieu peut être indiqué par les mots « en ligne » ou « téléconférence », selon le cas. Aucune adresse n'est nécessaire.

Cadre législatif

Nous mentionnons ci-dessous les dispositions de la LEC les plus pertinentes dans le présent contexte.

Avis

- Si un parti enregistré ou l'une de ses entités affiliées organise une activité de financement réglementée, le parti enregistré doit publier certains renseignements à un endroit bien en vue sur son site Web au plus tard cinq jours avant la tenue de l'activité. (paragraphe 384.2(1) et 384.2(3))
- Les renseignements à publier sont les suivants :
 - la date, l'heure et le lieu de l'activité de financement réglementée;
 - le nom de chaque entité ou personne qui doit retirer un gain financier de l'activité;
 - le nom de chaque personne éminente (chef de parti, chef intérimaire, candidat à la direction ou ministre du Cabinet fédéral) qui y assistera;
 - le montant de la contribution ou du billet pour y assister;
 - les coordonnées d'une personne physique avec qui on peut communiquer et qui peut fournir d'autres renseignements sur l'activité. (paragraphe 384.2(2))
- Un parti enregistré qui doit publier un avis sur son site Web doit également aviser Élections Canada de la tenue de l'activité de financement réglementée au plus tard cinq jours avant la date de sa tenue. (paragraphe 384.2(4.1))
- L'obligation de publier un avis et d'aviser Élections Canada ne s'applique pas aux activités tenues pendant la période électorale d'une élection générale. (paragraphe 384.2(8))

Rapport

- Si une activité de financement réglementée est organisée, l'agent principal du parti enregistré doit soumettre à Élections Canada un rapport portant sur l'activité. Cette obligation s'applique que l'activité ait lieu ou non pendant une élection générale. (paragraphe 384.3(1), 384.3(4) et 384.3(9))
- Le rapport doit notamment indiquer la date, l'heure et le lieu de l'activité. (paragraphe 384.3(2))
- Le rapport portant sur une activité tenue en dehors d'une élection générale doit être produit dans les 30 jours suivant l'activité. (paragraphe 384.3(6.1))
- Pour toutes les activités tenues pendant une élection générale, le rapport doit être produit dans les 60 jours suivant le jour de l'élection. (paragraphe 384.3(8.1))
- Élections Canada doit publier les rapports sur les activités de financement réglementées dès que possible après leur réception, selon les modalités qu'il estime indiquées. (paragraphe 384.3(13))

Contexte

Les dispositions relatives aux activités de financement réglementées ont été ajoutées à la LEC en 2018 lors de l'adoption du projet de loi C-50 (L.C. 2018, ch. 20). Pour constituer une activité de financement réglementée, l'activité doit respecter toutes les conditions suivantes :

- Elle est organisée afin qu'en retire un gain financier un parti enregistré siégeant à la Chambre des communes (ou, pendant une élection générale, un parti qui avait un député à la dissolution du Parlement) ou l'une de ses entités affiliées.
- Au moins l'un des participants éminents suivants y prendra part : un chef de parti, un chef intérimaire, un candidat à la direction ou un ministre du Cabinet fédéral (ministre de la Couronne ou ministre d'État).
- Au moins une personne a payé un montant ou apporté une contribution de plus de 200 \$ dans le but d'y participer ou pour qu'une autre personne y participe¹.

Le régime a pour but d'obliger les partis politiques représentés à la Chambre des communes à « annoncer à l'avance toutes [leurs] activités de financement et, après, en faire rapport si la participation de ministres du Cabinet, de chefs de partis et de candidats à la chefferie fédéraux est prévue et qu'une contribution de plus de [...] 200 \$ par personne est requise pour y assister »². Lorsqu'une activité est tenue en dehors d'une élection générale, le parti doit publier sur son site Web un avis comprenant le « lieu » de l'activité au moins cinq jours avant sa tenue.

Dans ses formulaires et instructions³ rédigés en 2018 pour la production d'avis et de rapports, Élections Canada a interprété le lieu que les partis doivent communiquer comme étant un endroit précis. Il s'agissait du nom du lieu accompagné de la municipalité, de la province ou du territoire et du code postal. (Un nom de lieu était demandé au lieu d'une adresse municipale puisqu'on trouve le mot « lieu » plutôt que le mot « adresse » dans la LEC.)

En 2020, à la demande d'un parti enregistré, Élections Canada a ajouté un détail aux instructions du formulaire. En raison des restrictions liées à la pandémie de COVID-19 visant les lieux publics, de plus en plus d'activités avaient lieu dans des résidences privées. L'organisme est alors intervenu rapidement et a demandé aux partis enregistrés d'indiquer « résidence privée » comme nom de lieu, le cas échéant, ainsi que la municipalité, la province ou le territoire et le code postal.

Plus récemment, au printemps 2022, un parti enregistré a informé Élections Canada d'un problème de sécurité qu'il associait à la publication à l'avance du lieu commercial d'une activité. Un membre éminent du parti avait annulé sa participation à l'activité, après qu'on lui ait conseillé de ne pas s'y présenter⁴. Cet incident faisait suite à de nombreux enjeux de sécurité signalés ces dernières années touchant des politiciens de toutes les allégeances politiques. Par exemple, à l'élection générale de 2021, les incidents allant du vandalisme à l'agression⁵ ont connu une hausse. Au cours de l'été 2022, on a fourni des

¹ Certaines exceptions s'appliquent. Pour la définition complète, consultez la ligne directrice 2020-06 d'Élections Canada, [Activités de financement réglementées](#) (novembre 2020).

² Canada, 2017, [Institutions démocratiques – Foire aux questions : Rendre les activités de financement politique plus ouvertes et transparentes](#) (consultation le 27 juin 2022).

³ Les formulaires sont les suivants : [Avis d'une activité de financement réglementée](#) (EC 20092) et [Rapport sur une activité de financement réglementée](#) (EC 20093). Contrairement à l'avis publié sur le site Web d'un parti et au rapport produit après l'activité, le contenu de l'avis communiqué à Élections Canada (formulaire EC 20092) n'est pas prescrit par la loi.

⁴ Mia Rabson, « [Trudeau cancelled BC appearance after RCMP warned protest could escalate: source](#) », *CTV News*, 25 mai 2022.

⁵ Catherine Tunney, « [Between violence and vandalism, the parties are experiencing a very ugly campaign](#) », *CBC News*, 17 septembre 2021.

boutons d'alarme aux députés en raison d'une montée inquiétante des cas de harcèlement visant des parlementaires⁶.

La situation actuelle a amené Élections Canada à se demander si, comme un parti enregistré l'a suggéré, il suffirait de communiquer uniquement la municipalité et la province ou le territoire pour satisfaire à l'exigence relative au « lieu » de l'activité dans l'avis publié sur le site Web d'un parti.

Analyse et discussion

Objectif de transparence

Lorsque le projet de loi C-50 a été présenté, l'un des principaux objectifs était d'accroître la transparence générale des activités de financement « donnant un accès privilégié » (*cash-for-access events*). La transparence était un élément important, notamment pour les médias qui souhaitent tenir le public informé des activités de financement auxquelles participent des politiciens éminents. L'obligation pour les partis enregistrés d'annoncer une activité de financement sur leur site Web (y compris le « lieu » de l'activité et les coordonnées d'une personne-ressource) vise, entre autres, à permettre « aux journalistes de connaître le lieu et la date des activités de financement » suffisamment à l'avance pour décider de couvrir ou non l'activité⁷.

Un parti enregistré qui doit publier un avis sur son site Web est également tenu de soumettre un avis à Élections Canada. Aucun avis n'est requis pour les activités tenues pendant une élection générale; cette exception est probablement attribuable au fait que les activités des politiciens éminents sont habituellement bien annoncées en campagne électorale.

En outre, dans une volonté de transparence accrue, les partis doivent soumettre un rapport à Élections Canada après toute activité de financement réglementée, qu'elle se tienne ou non pendant une élection générale. En plus des renseignements fournis dans l'avis, ce rapport doit comprendre une liste des participants (à l'exception des personnes mineures, des bénévoles, des journalistes et de certains autres travailleurs) ainsi que leur adresse partielle (municipalité, province ou territoire et code postal). Conformément à la loi, ce rapport est publié sur le site Web d'Élections Canada.

Signification de « lieu »

Compte tenu de l'objectif susmentionné de la loi, il nous faut examiner dans quelle mesure les interprétations possibles du mot « lieu » se rattachent à la transparence. Au sens strict, le mot « lieu » peut désigner aussi bien des coordonnées précises qu'une région où une activité se déroule.

Selon les débats parlementaires, il semble qu'on souhaitait donner un sens plus précis au mot « lieu ». S'adressant à la Chambre des communes en deuxième lecture du projet de loi C-50, la ministre responsable déclarait que l'obligation pour les partis de publier un avis sur leur site Web permettrait aux Canadiens de savoir « **exactement où** et quand l'événement doit avoir lieu »⁸ [c'est nous qui soulignons].

Si un parti enregistré ne publiait sur son site Web que la municipalité et la province ou le territoire où a lieu une activité, le public et les journalistes devraient communiquer avec la personne-ressource mentionnée dans l'avis pour connaître le lieu exact de l'activité. Dans ce cas, il est à craindre que les partis ne communiquent pas le lieu à toutes les personnes ayant un intérêt légitime pour l'activité ou qu'ils ne communiquent pas le lieu en temps opportun.

⁶ Marie Woolf, « [MPs get panic buttons to boost security, after Marco Mendicino reveals he received death threats](#) », *National Post*, 20 juin 2022.

⁷ Karina Gould, Allocution devant le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre, Chambre des communes, *Témoignages*, n° 070, 1^{re} session, 42^e législature, [28 septembre 2017](#).

⁸ Karina Gould, Allocution devant la Chambre des communes, *Hansard*, n° 190, 1^{re} session, 42^e législature, [8 juin 2017](#).

C'est pourquoi Élections Canada estime que le lieu communiqué par un parti enregistré ne doit pas se limiter à une municipalité et à une province ou un territoire. Bien que l'organisme reconnaisse que les risques pour la sécurité sont réels, il est difficile d'interpréter le libellé et l'intention de la loi et d'y donner un sens plus restreint que le nom du lieu, la municipalité, la province ou le territoire et le code postal.

En ce qui concerne les activités tenues dans une résidence privée, Élections Canada est d'avis qu'il faudrait continuer d'utiliser les mots « résidence privée » comme nom de lieu. Cette mesure dissipe les préoccupations relatives à la protection des renseignements personnels en empêchant que le nom de l'hôte soit annoncé à côté de son adresse partielle (municipalité, province ou territoire et code postal) à un endroit bien en vue sur le site Web d'un parti. Le nom de l'hôte accompagné de son adresse partielle figurera sur la liste des participants fournie dans le rapport publié après l'activité⁹. Il est à noter que, depuis l'assouplissement des restrictions liées à la pandémie, très peu d'activités (à peine 1 sur 40 à ce jour, en 2022¹⁰) ont eu lieu dans des résidences privées.

Les entités politiques peuvent également tenir des activités de financement réglementées de façon virtuelle. Pour les activités virtuelles, le nom du lieu peut être indiqué par les mots « en ligne » ou « téléconférence », selon le cas. Aucune adresse n'est nécessaire. Notons qu'en 2021, lorsque de nombreuses restrictions liées à la pandémie étaient en vigueur, 90 % des activités de financement réglementées s'étaient tenues virtuellement, alors qu'elles ne représentent que 4 % des activités tenues à ce jour, en 2022¹¹.

Conclusion

Le régime des activités de financement réglementées a été créé pour favoriser la transparence des activités de financement « donnant un accès privilégié » (*cash-for-access events*). Bien qu'Élections Canada soit sensible aux préoccupations des partis enregistrés en matière de sécurité, la loi, comme elle a été débattue et promulguée, semble indiquer qu'un parti enregistré doit préciser le lieu de ces activités dans l'avis publié sur son site Web et dans son rapport présenté à Élections Canada. À cet égard, le Parlement voudra peut-être envisager de modifier la loi pour tenir compte des nouvelles préoccupations en matière de sécurité.

⁹ Ce niveau de détail correspond aux renseignements publiés sur le site Web d'Élections Canada sur les personnes ayant apporté une contribution de plus de 200 \$.

¹⁰ Calcul effectué à partir des données du [Registre des activités de financement réglementées](#) d'Élections Canada, en date du 24 novembre 2022.

¹¹ *Ibid.*