

## **Les communications politiques à l'ère du numérique**

### **Document de discussion 1 : Réglementation des communications politiques en vertu de la *Loi électorale du Canada***

Élections Canada (mai 2020)





## Table des matières

<b>Avant-propos</b> .....	<b>4</b>
<b>Introduction</b> .....	<b>5</b>
<b>L’encadrement des communications politiques</b> .....	<b>6</b>
<b>lors des élections fédérales</b> .....	<b>6</b>
<b>Transparence</b> .....	<b>6</b>
Transparence concernant les personnes qui communiquent .....	7
Transparence concernant les personnes ayant payé les communications .....	7
Transparence concernant la nature et le contenu des communications .....	8
<b>Équité</b> .....	<b>8</b>
<b>Exigences sur les communications afin de promouvoir un dialogue politique sain</b> .....	<b>9</b>
<b>Défis concernant les dispositions sur les communications politiques</b> .....	<b>11</b>
<b>Définitions de la publicité</b> .....	<b>11</b>
<b>Publicité thématique</b> .....	<b>14</b>
<b>Identification du communicateur</b> .....	<b>16</b>
<b>Communications de tiers</b> .....	<b>18</b>
<b>Équité dans la vente des communications</b> .....	<b>20</b>
<b>Fausse déclarations et communications interdites</b> .....	<b>21</b>
<b>Notes</b> .....	<b>23</b>

## Avant-propos

Après chaque élection générale, le directeur général des élections (DGE) doit faire un rapport au Parlement dans lequel il présente des recommandations, lesquelles, à son avis, amélioreront l'application de la *Loi électorale du Canada*. Pour son rapport de recommandations concernant l'élection de 2019, le DGE souhaite étudier la façon dont les acteurs politiques communiquent avec les électeurs à l'ère du numérique.

Au cours des 20 dernières années, les communications politiques ont évolué de façon drastique. En période électorale, et de façon générale, les communications se font de plus en plus par voie numérique, que ce soit par messagerie texte, sur des plateformes de médias sociaux, dans des publicités en ligne ou par d'autres moyens. Bon nombre de ces communications sont très ciblées et reposent sur des mégadonnées. Tout indique que la tendance qu'on a observée va se poursuivre à l'avenir et que l'importance des communications numériques pour la démocratie électorale va continuer à s'accroître.

Or, le régime de réglementation mis en place en vertu de la *Loi électorale du Canada* remonte à une époque où la télédiffusion était le principal support de publicité et de communication. Même si la Loi repose sur des valeurs fondamentales, comme la transparence et l'équité, et que ces dernières continuent de guider la tenue des élections au Canada, des améliorations pourraient être nécessaires.

Dans le but de sonder l'opinion d'un groupe diversifié d'intervenants et de spécialistes pour informer les recommandations du DGE au Parlement, Élections Canada a préparé une série de trois documents de discussion sur des sujets étroitement liés qui se trouvent au cœur de cette question.

- Le premier document, qui s'intitule *La réglementation des communications politiques en vertu de la Loi électorale du Canada*, vise à lancer la discussion sur les dispositions existantes de la Loi, afin d'établir si elles répondent aux défis qui se sont posés ces dernières années, dus en grande partie aux nouvelles technologies de communication.
- Le deuxième document, intitulé *L'incidence des plateformes de médias sociaux lors des élections*, se penche plus attentivement sur les plateformes de médias sociaux et de publicité numérique et vise à susciter le dialogue sur les impacts de ces plateformes sur les élections et la démocratie.
- Le troisième document, intitulé *La protection des renseignements personnels des électeurs dans le contexte électoral fédéral*, vise à stimuler les échanges sur la façon dont on pourrait appliquer des principes d'information équitables aux partis politiques, compte tenu de leur rôle unique dans la démocratie canadienne.

## Introduction

Les communications politiques sont au cœur du processus électoral. Les partis et les candidats communiquent avec les électeurs de nombreuses manières, notamment par téléphone, par le porte-à-porte, l’affichage de pancartes et la diffusion de publicités imprimées et d’émissions. Les communications ciblent de plus en plus précisément les électeurs, notamment au moyen des médias sociaux.

Certains éléments des communications politiques des participants à une élection fédérale sont régis par la *Loi électorale du Canada* (LEC ou la Loi). Les règles encadrant les communications politiques sont étroitement liées aux règles sur le financement politique en général, et ces deux éléments de la Loi soutiennent un grand nombre d’objectifs communs. Néanmoins, certains éléments de la Loi concernent les communications politiques en particulier : ce sont ces éléments qui font l’objet du présent document.

*Dans la LEC, l’origine des dispositions de financement politique et des communications politiques se trouve dans les préoccupations sur la hausse des coûts de la radiodiffusion dans les années 1960 et 1970 et les menaces que cette hausse des coûts faisait peser sur les valeurs démocratiques.*

Une grande partie des règles actuelles reflète l’évolution de la Loi à une époque où la publicité radiodiffusée, en particulier à la télévision, était au centre des campagnes électorales. En effet, dans la LEC, l’origine des dispositions de financement politique et des communications politiques se trouve dans les préoccupations sur la hausse des coûts de la radiodiffusion dans les années 1960 et 1970 et les menaces que cette hausse des coûts faisait peser sur les valeurs démocratiques. Au fil des ans, au fur et à mesure que la nature et les méthodes de communication et des campagnes ont évolué, la LEC a été modifiée afin de refléter cette évolution. Toutefois, l’expérience récente suggère que des questions fondamentales doivent être posées afin de déterminer si la structure actuelle de la LEC est suffisante pour continuer à atteindre ses objectifs ou si elle a besoin d’être réformée. Il se peut aussi que la structure soit appropriée, mais que certains éléments fondamentaux aient besoin de modernisation.

La première partie du présent document résume brièvement les dispositions sur les communications politiques que l’on trouve dans la LEC et les objectifs des différents éléments du cadre légal. La deuxième partie du document présente les défis apparus ces dernières années et lors de l’élection générale de 2019. Elle décrit les faiblesses apparentes ou les domaines dans lesquels les avantages sont incertains et pose des questions afin de favoriser des commentaires et une discussion sur l’avenir de la Loi.

## L'encadrement des communications politiques lors des élections fédérales

La partie de la LEC traitant des communications politiques trouve son origine dans les travaux du Comité Barbeau, qui a présenté son rapport en 1966, et dans la *Loi sur les dépenses électorales*, adoptée par le Parlement en 1974<sup>1</sup>. Ce Comité et la Loi qui a suivi ont été influencés par des problèmes découlant d'une forte hausse des coûts de campagne provoquée par le média relativement nouveau et puissant qu'était la télévision. La Loi, telle qu'elle a été créée dans les années 1970 et 1980, prévoyait des plafonds de dépenses et des obligations de déclaration pour les partis et les candidats. Ces dispositions visaient à garantir l'équité, à réduire les coûts et à assurer la transparence. Elles contenaient des dispositions visant les communications et en particulier, la publicité radiodiffusée. Ces dispositions portaient notamment sur des subventions pour l'achat de publicité et un processus de répartition du temps d'émission entre les partis. À cette époque, les règles encadrant les communications n'étaient applicables que pendant la période électorale (entre la délivrance des brefs et le jour du scrutin)<sup>2</sup>.

Au fil des ans, des modifications législatives ont permis de développer et d'élargir ce cadre. En 2000, la LEC a été révisée et bon nombre des dispositions portant sur des types de communication en particulier, notamment la radiodiffusion, ont été élargies pour tenir compte de toute la « publicité électorale ». En outre, de nouvelles règles visant les tiers ont été mises en place, limitant les dépenses de publicité électorale et exigeant la déclaration de ces dépenses<sup>3</sup>. Le projet de loi C-76, adopté en 2018, s'est appuyé sur des exigences existantes, notamment en étendant l'application de certaines dispositions en dehors de la période électorale dans le cas d'une élection générale à date fixe<sup>4</sup>. Toutefois, les éléments de la Loi actuelle reflètent ceux adoptés par le Parlement il y a plusieurs décennies. Ces éléments peuvent être divisés en trois groupes principaux :

- ceux qui contribuent à la transparence;
- ceux qui favorisent l'équité;
- ceux qui interdisent certaines communications dans le but de promouvoir un débat démocratique plus sain.

### Transparence

La transparence peut elle-même être divisée en trois éléments :

- la transparence concernant les personnes qui communiquent;
- la transparence concernant les personnes ayant payé les communications;
- la transparence concernant la nature et le contenu des communications.

La transparence présente plusieurs avantages, notamment pour lutter contre la corruption et les activités illégales et pour promouvoir la confiance du public dans le processus électoral dans son ensemble<sup>5</sup>. La transparence favorise également un électorat mieux informé<sup>6</sup>.

### **Transparence concernant les personnes qui communiquent**

En ce qui concerne les personnes qui communiquent, la LEC prévoit que la publicité électorale diffusée par les partis et les candidats doit contenir une déclaration selon laquelle sa diffusion est autorisée par l'agent concerné (« l'énoncé d'autorisation »)<sup>7</sup>. Dans le cas de tiers, le projet de loi C-76 a ajouté des exigences selon lesquelles l'énoncé d'autorisation doit être « visible ou autrement accessible » et doit contenir le nom et l'adresse Internet ou municipale du tiers<sup>8</sup>.

La LEC contient également des dispositions régissant la transparence en matière de sondages électoraux tels que les sondages d'opinion. La Loi exige que le premier éditeur d'un tel sondage fournisse les noms des personnes qui l'ont commandité et réalisé.

De plus, la LEC contient des dispositions administrées par le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC) qui exigent la transparence en ce qui concerne les communications par téléphone. Les entités politiques, les tiers ainsi que les groupes et personnes qui appellent des électeurs pendant une élection fédérale et au sujet de l'élection doivent s'inscrire auprès du CRTC dans les 48 heures suivant le premier appel; les entités politiques et les personnes qui utilisent leurs services internes pour passer des appels en direct font exception. Les fournisseurs de services d'appel doivent également s'inscrire auprès du CRTC s'ils passent des appels au nom de quelqu'un<sup>9</sup>.

Le projet de loi C-76 a ajouté de nouvelles exigences relatives à la transparence en ce qui concerne certaines publicités politiques en ligne. Un registre tenu et publié par la plateforme comprend de l'information sur l'autorisation<sup>10</sup>.

### **Transparence concernant les personnes ayant payé les communications**

Le deuxième élément de la transparence, à savoir qui a payé les communications, est en grande partie réalisé par les rapports des entités politiques sur leurs donateurs. Les partis, les candidats, les associations de circonscription, les candidats à l'investiture et les candidats à la direction d'un parti sont tous tenus de présenter des rapports complets sur leurs donateurs<sup>11</sup>. Ces rapports sont ensuite publiés par Élections Canada et mis à la disposition du public pour inspection. Les tiers font également état de certaines de leurs contributions<sup>12</sup>. Ces rapports ne lient pas (pour la plupart) directement les contributions aux communications, mais ils fournissent de l'information qui peut servir pour comprendre qui soutient les activités des entités politiques.

Un lien plus étroit entre le financement et l'activité existe en ce qui concerne les sondages électoraux. La première publication du sondage doit comporter le nom du commanditaire<sup>13</sup>.

## Transparence concernant la nature et le contenu des communications

La transparence prévue par la LEC concerne en grande partie les éléments ci-dessus. Toutefois, dans un nombre limité de cas, la LEC exige de l'information supplémentaire sur la nature et le contenu des communications. Les candidats, les candidats à la direction d'un parti, les candidats à l'investiture et les tiers sont tenus de préparer un rapport détaillé sur le coût de dépenses particulières, y compris les communications. Les tiers sont également tenus de signaler le lieu de la communication<sup>14</sup>.

De plus, la première personne qui transmet un sondage électoral et toute personne qui le transmet dans les 24 heures qui suivent doivent joindre au sondage divers types d'informations méthodologiques pour aider l'électeur à comprendre la fiabilité du sondage<sup>15</sup>. Le demandeur du sondage doit également publier sur un site Web public un autre rapport plus détaillé sur la méthodologie utilisée<sup>16</sup>. Enfin, si un sondage électoral publié n'est pas basé sur des méthodes statistiques reconnues, cette information doit être précisée dans les résultats du sondage au moment de leur publication, ou s'ils sont retransmis, dans les 24 heures<sup>17</sup>.

En outre, le registre de publicités politiques en ligne mentionné ci-dessus comprend non seulement le nom de la personne ayant autorisé la publicité, mais aussi des copies des publicités elles-mêmes<sup>18</sup>. Ainsi, il y a un degré supplémentaire de transparence, car il existe un dossier permanent et révisable sur le contenu de la publicité<sup>19</sup>.

En ce qui concerne les appels aux électeurs, en plus de l'enregistrement de la personne responsable des appels (tel que mentionné ci-dessus), quiconque conclut ou a conclu un contrat avec un fournisseur pour passer des appels doit conserver un dossier de chaque numéro de téléphone appelé, des copies de tous les scripts utilisés pour les appels de vive voix, des enregistrements de chaque message envoyé par un dispositif de composeur-messager automatique et de chaque date à laquelle le script ou le message a été utilisé<sup>20</sup>. Bien que de tels documents doivent être conservés et pourraient être utilisés dans le cadre d'une poursuite, ils ne sont pas accessibles au public.

## Équité

Le deuxième objectif des dispositions relatives au financement politique de la Loi est l'équité du processus électoral concernant le financement des participants à ce processus. L'équité devrait être atteinte en « uniformisant les règles du jeu », en favorisant des choix éclairés et en assurant la confiance du public dans le système électoral par la réduction de l'influence financière sur les élections<sup>21</sup>. La LEC y parvient principalement en imposant des plafonds de dépenses pendant les élections et en utilisant des subventions (notamment des remboursements de dépenses électorales et des crédits d'impôt pour les contributions) pour permettre aux participants de mieux transmettre leurs messages aux électeurs<sup>22</sup>.

En plus de ces dispositions générales sur le financement politique, la LEC contient des dispositions particulières visant certaines communications, ayant pour but d'uniformiser davantage les règles du jeu de ces communications entre les entités politiques. Là encore, ces dispositions sont axées sur la radiodiffusion, ce qui reflète la préoccupation de l'époque à laquelle elles ont été rédigées<sup>23</sup>.



La LEC prévoit un arbitre en matière de radiodiffusion, chargé d'arbitrer les décisions entre les radiodiffuseurs et les partis concernant la réservation du temps d'émission<sup>24</sup>. Ainsi, les propriétaires d'organismes de radiodiffusion ne peuvent accorder un traitement favorable à l'un ou l'autre des partis et donc supprimer les messages des uns ou favoriser les messages des autres.

La LEC stipule également que facturer un tarif de diffusion ou de publicité dans une publication périodique qui dépasse le montant le plus bas facturé pour un temps ou un espace équivalent à un parti politique ou à un candidat est une infraction<sup>25</sup>.

## **Exigences sur les communications afin de promouvoir un dialogue politique sain**

Enfin, la LEC contient diverses dispositions qui restreignent ou interdisent les communications que le Parlement a jugées problématiques. Ces dispositions ont pour but d'améliorer le dialogue démocratique et de faciliter le processus de prise de décision pour les électeurs.

La LEC contient notamment des dispositions stipulant que les nouveaux sondages d'opinion et certaines publicités électorales sont interdits le jour du scrutin<sup>26</sup>. Par le passé, la LEC prévoyait d'autres périodes d'interdiction plus longues, mais au fil des ans, des décisions judiciaires et des amendements ont réduit ces dispositions aux périodes d'interdiction plus ciblées d'aujourd'hui<sup>27</sup>.

La LEC contient également des interdictions plus ciblées sur certaines fausses communications relatives aux candidats ou associées aux campagnes des candidats ou des partis<sup>28</sup>. Il est également interdit de tenter intentionnellement d'induire quelqu'un en erreur en usurpant l'identité d'une entité politique ou d'un fonctionnaire électoral<sup>29</sup>.

Sans surprise, les efforts visant à interdire – par opposition à réglementer ou à restreindre – des communications ont suscité des contestations constitutionnelles, et les gouvernements ont dû expliquer la raison pour laquelle certaines communications sont suffisamment problématiques pour justifier une interdiction. Dans l'affaire *Thomson Newspapers Co. c. Canada*, où la Cour a examiné la constitutionnalité de l'embargo de trois jours sur les sondages d'opinion qui se trouvait alors dans la LEC, il a été soutenu que l'interdiction des sondages était nécessaire pour offrir aux électeurs une période de répit pour examiner leurs choix de vote, et que cette période laissait l'occasion de répondre à un sondage trompeur<sup>30</sup>.

La Cour a estimé que l'argument d'une période de répit n'était pas fondé. La Cour a suggéré que les Canadiens n'ont pas besoin d'une interdiction de certains types d'informations pour les protéger de toute distraction quant à leur décision de vote. Toutefois, la Cour a conclu que la capacité de répondre à un sondage « inexact » justifiait une période d'interdiction, mais seulement le jour même du scrutin, puisque les candidats et les partis auraient le temps de répondre aux sondages inexacts publiés la veille du jour du scrutin<sup>31</sup>.

Lorsque la constitutionnalité de la période d'interdiction de publicité le jour du scrutin a été contestée dans l'affaire *Harper c. Canada*, la Cour a estimé que cette atteinte à la liberté d'expression était justifiée pour promouvoir l'objectif d'un vote éclairé en donnant la possibilité « de relever, critiquer et possiblement corriger toute publicité trompeuse.<sup>32</sup>» La Cour a également noté que les périodes d'interdiction pouvaient être justifiées par l'objectif d'assurer l'égalité d'information avant le vote dans toutes les régions du pays<sup>33</sup>.

## Défis concernant les dispositions sur les communications politiques

Au fur et à mesure que le cadre légal en matière de communications politiques s'est développé et s'est adapté aux nouvelles réalités au fil des décennies, divers défis sont apparus. Les défis traités ci-dessous proviennent de plusieurs sources. Dans certains cas, les changements technologiques ont rendu l'application des dispositions existantes difficile. Dans d'autres cas, les formulations précises utilisées par le Parlement posent des difficultés dans l'administration, l'application ou le respect de la Loi. Souvent, ces difficultés ne sont apparues qu'avec le temps et, dans certains cas, elles sont liées aux nouvelles technologies mentionnées ci-dessus. En examinant les défis, il faut garder à l'esprit les objectifs de la Loi et se demander si ces objectifs sont toujours mis en avant par la disposition en question.

### Définitions de la publicité

La LEC comprend des exigences particulières s'appliquant à la publicité et non aux autres communications. Ces exigences ne s'appliquent que pendant la période électorale, ou, dans le cas d'une élection générale à date fixe, pendant la période préélectorale (du 30 juin à la date du bref).

Il existe trois définitions différentes de la publicité dans la LEC. Les détails des différentes définitions varient quelque peu, mais comprennent essentiellement les « messages publicitaires » qui favorisent ou contrecarrent un parti ou un candidat dans une période précise.

Avant le projet de loi C-76, la « publicité » menée durant la période électorale était la seule activité des tiers qui était réglementée. Le projet de loi C-76 a modifié ce qui était réglementé et, dans le cas d'une élection générale à date fixe, la période de réglementation. Désormais, en plus de la publicité, les « activités partisans » des tiers (comprenant de nombreuses autres formes de communication) sont réglementées pendant la période électorale<sup>34</sup>. Pendant la période préélectorale (p. ex. pour une élection générale à date fixe, entre le 30 juin et la délivrance des brefs), les « activités partisans » et certaines publicités des tiers sont réglementées. Pour les partis et les associations de circonscription en période préélectorale, certaines publicités sont réglementées, alors que d'autres communications ne le sont pas. Tous les messages publicitaires réglementés nécessitent un énoncé d'autorisation. La période d'interdiction le jour du scrutin s'applique à la publicité, mais pas aux autres communications<sup>35</sup>.

*Auparavant, la distinction entre ce qui était de la « publicité » et ce qui n'en était pas était plus évidente. Toutefois, à une époque où presque tout le monde peut produire des communications de masse à peu de frais, voire gratuitement, la distinction a cessé d'être aussi évidente.*

Auparavant, la distinction entre ce qui était de la « publicité » et ce qui n'en était pas était plus évidente. Toutefois, à une époque où presque n'importe qui peut produire des communications de masse à peu de frais, voire gratuitement, la distinction a cessé d'être aussi évidente<sup>36</sup>. Par exemple, dans un passé proche, un message vidéo soutenant un parti ne

pouvait être envoyé que sous forme de publicité télévisée. Aujourd'hui, la même vidéo peut être hébergée sur un site de partage de vidéos gratuit tel que YouTube et être largement diffusée dans les médias sociaux et par des communications directes, mais il ne s'agit pas forcément de « publicité », selon le moyen par lequel elle est partagée. Dans le passé, les messages texte de masse n'étaient pas une forme de communication courante, mais ils le sont de plus en plus devenus lors des dernières élections. Un influenceur des médias sociaux peut, contre rémunération ou gratuitement, partager une publication soutenant une entité politique avec ses abonnés. Le lecteur ne saura pas immédiatement si un tel message est de la « publicité ».

En essayant de clarifier la question et de tracer une ligne nette entre ce qui est de la publicité et ce qui n'en est pas, Élections Canada a produit deux notes d'interprétation.

- Dans la note d'interprétation n° 2015-11, *Application des règles sur la publicité électorale aux appels téléphoniques*, Élections Canada a conclu que « les appels téléphoniques, qu'ils soient automatisés ou faits de vive voix, ne tombent pas sous l'égide de la définition de "publicité électorale" fournie [dans] la LEC, quel que soit leur contenu ou leur objet.<sup>37</sup> »
- Dans la note d'interprétation n° 2015-04, *Publicité électorale sur Internet*, Élections Canada a abordé la question de savoir quand les messages sur Internet sont de la « publicité » dans le cadre de la LEC. Cette note prévoit que seuls les messages électoraux qui font la promotion d'un parti ou d'un candidat ou qui s'opposent à un parti ou à un candidat et qui ont un « coût de placement » ou en aurait un habituellement, constituent de la publicité électorale sur Internet<sup>38</sup>. Un coût de placement comprend le coût d'achat d'espace publicitaire ou le coût de promotion d'un message dans les médias sociaux. L'interprétation a notamment confirmé que les sites Web eux-mêmes ne sont pas de la « publicité » au sens de la LEC, pas plus qu'une pléthore de communications non rémunérées, telles que des courriels, des messages texte ou des messages et des vidéos partagés sur Facebook, Twitter, YouTube ou d'autres sites de médias sociaux.

Les notes d'interprétation ci-dessus fournissent un certain degré de clarté aux acteurs réglementés quant aux activités qui sont réglementées et à la manière dont elles le sont. Toutefois, si un cadre peut être élaboré et appliqué concernant ce qu'est une publicité et ce qui ne l'est pas, il reste à savoir si c'est la bonne question à poser. Le flou des lignes entre quelque chose de nettement délimité comme « publicité » et d'autres communications nous oblige à réfléchir à ce que le Parlement essayait d'obtenir de sa réglementation de la publicité.<sup>39</sup>

Dans l'affaire *Harper c. Canada*, la Cour suprême du Canada a souligné les objectifs interdépendants de la réglementation de la « publicité électorale » des tiers :

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 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<sup>40</sup>.

La réglementation de la publicité des tiers et d'autres participants politiques vise à accomplir toutes ces choses, mais quand on voit les distinctions exposées ci-dessus, il est difficile de comprendre la raison pour laquelle la ligne de la réglementation est tracée à cet endroit. Empêcher les plus fortunés de dominer le discours s'applique sûrement autant à la possibilité d'acheter des appels téléphoniques qu'aux publicités radiophoniques. Pour que les citoyens soient bien informés, il faut qu'ils comprennent qui a payé un message texte de masse tout comme un panneau d'affichage.

Tel que souligné, le projet de loi C-76 a élargi la portée des règles visant les tiers au-delà de la simple publicité pendant la période électorale. Les « activités partisanes » (et certains sondages électoraux) ont été ajoutés au champ d'application des activités réglementées des tiers. La définition de l'« activité partisane » est la suivante :

Toute activité, notamment le porte-à-porte, les appels téléphoniques aux électeurs et l'organisation de rassemblements, qui est tenue par un tiers – personne ou groupe, sauf un parti politique enregistré en vertu d'une loi provinciale – et qui favorise ou contrecarre un parti enregistré ou un parti admissible ou l'élection d'un candidat potentiel, d'un candidat à l'investiture, d'un candidat ou d'un chef de parti enregistré ou de parti admissible autrement que par la prise d'une position sur une question à laquelle le parti ou la personne en cause est associé. La présente définition exclut la publicité électorale, la publicité partisane et toute activité de financement.

Cela a eu pour effet d'étendre une partie, mais pas la totalité, du régime de réglementation de la LEC à d'autres formes de communications par des tiers. Par exemple, l'exigence de l'énoncé d'autorisation ne s'applique qu'à la publicité<sup>41</sup>.

La complexité de la question de savoir ce qu'est la « publicité » dans le cadre de la LEC devrait nous amener à nous demander pourquoi nous nous soucions de savoir si une communication particulière est ou non de la publicité. Autrement dit, les objectifs de la LEC sont-ils mis de l'avant lorsqu'ils appliquent certains éléments de la réglementation à la « publicité » par opposition à toute communication ou à un sous-ensemble différent de celle-ci, par exemple toute communication payante?

Un autre problème qui découle de la définition de la publicité concerne la période de réglementation. Bien que dans le cas d'une élection générale à date fixe, certains règlements aient été étendus à la période préélectorale commençant le 30 juin de l'année électorale, il reste à savoir si la hausse du phénomène de « campagne permanente » suggère qu'une réglementation devrait être présente à tout moment pour préserver les objectifs de la Loi<sup>42</sup>.

### ***Questions à considérer :***

- ***Faut-il maintenir la distinction entre la publicité et d'autres communications? Ou bien faut-il que toutes les communications ou toutes les communications payantes fassent l'objet de réglementation (rapports, énoncés d'autorisation et plafonds)?***
- ***La réglementation devrait-elle être limitée aux périodes électorale et préélectorale?***
- ***La réglementation devrait-elle s'appliquer uniquement lorsqu'une entité a atteint un seuil de dépenses? Si oui, quel devrait être ce seuil?***

## Publicité thématique

Un autre défi découlant de la définition de la publicité est l'étendue de la question de la « publicité thématique » qui est réglementée par la Loi. Cette question n'est pas nouvelle, mais elle s'est fréquemment posée pendant la période précédant l'élection générale de 2019, peut-être parce que l'ajout de la définition de la publicité partisane (qui exempte en particulier la publicité thématique) a mis le sujet en évidence. Si la portée du régime réglementaire en matière de communications devait être élargie comme il est mentionné ci-dessus, le même problème se poserait pour les autres types de communications actuellement réglementées.

La définition actuelle de la publicité électorale relative à la publicité en période électorale fait référence à la promotion des partis ou candidats ou à l'opposition aux partis et aux candidats, « notamment par une prise de position sur une question à laquelle est associé un parti enregistré ou un candidat. » La nouvelle définition de la publicité partisane, ajoutée par le projet de loi C-76 pour s'appliquer à la période préélectorale, fait référence en partie à la promotion ou à l'opposition « autrement que par une prise de position sur une question à laquelle le parti ou la personne en cause est associé. »

Les publicités thématiques sont incluses dans la définition de la publicité électorale depuis son ajout à la LEC en 2000. Dans son rapport de 1991, la *Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis* (la Commission Lortie) a souligné l'importance de réglementer la publicité liée à certains enjeux :

L'expérience de 1988 a mis en lumière le fait suivant : des annonces concernant un enjeu donné, même si elles n'exhortent pas explicitement à voter pour un candidat ou un parti, peuvent s'avérer foncièrement injustes dans la mesure où elles servent la cause d'un parti qui se distingue clairement des autres par sa position à l'égard d'un dossier important<sup>43</sup>.

Il ne fait aucun doute que des plafonds pourraient être facilement vidés de leur sens si des dépenses illimitées étaient autorisées pour promouvoir une question clairement associée à un parti en particulier. Une pancarte qui affiche « Votez pour le parti qui prend la position X » peut être claire dans son sens, même si elle ne mentionne pas le parti en question, s'il existe un lien suffisamment clair entre la position et le parti<sup>44</sup>.

Toutefois, si l'on peut relever des cas évidents de publicité thématique qui font la promotion d'un parti ou d'un candidat, il reste une zone grise frustrante pour les tiers engagés politiquement. Plusieurs tiers ont exprimé leurs préoccupations avant et après l'élection générale de 2019 sur le fait que la définition de la publicité électorale était trop large en raison de l'inclusion de la « publicité thématique »<sup>45</sup>. On a fait valoir que l'incertitude sur ce qui constitue un thème associé à un candidat ou à un parti était une entrave au discours<sup>46</sup>.

Élections Canada a cherché à apporter des précisions sur les exigences limitées aux communications « thématiques » dans la LEC. Le directeur général des élections a publié une déclaration le 20 août 2019, soulignant ce point :

La Loi régleme la promotion d'une question ou d'un enjeu sans mention d'un candidat ou d'un parti seulement lorsqu'une personne dépense des fonds pour de la publicité thématique en période électorale. Cette question ou cet enjeu doit néanmoins être clairement associé à un candidat ou à un parti. [...]

Les mesures législatives sur la publicité thématique qui est clairement associée à un parti ne s'appliquent pas aux autres communications ou activités de promotion, comme l'envoi de courriels ou de messages textes, la tenue d'un site Web, le porte-à-porte ou les entrevues accordées aux médias<sup>47</sup>.

Le fait que la LEC régleme certaines formes de publicité thématique ne veut pas dire que ces formes sont interdites. Pour la plupart des tiers, la réglementation signifierait enregistrement et production de rapports, et non réduction des activités.

En fin de compte, la question de savoir si une publicité thématique est associée à un parti ou à un candidat au point de promouvoir ce parti ou ce candidat aux fins de la LEC est une question de fait. Lors de l'élection générale de 2019, Élections Canada a déclaré que trois éléments sont essentiels pour déterminer ce lien : le moment, le contenu et le contexte d'une publicité<sup>48</sup>. Dans de nombreux cas, savoir si une publicité est réglemée sera évident, mais il y aura inévitablement des cas plus complexes.

Que faut-il faire? D'une part, il est clair que, comme l'a observé la Commission Lortie, la LEC doit rester ouverte à la réglementation de la publicité purement thématique si elle veut réglemer efficacement les activités des tiers (et donc réglemer efficacement les candidats et les partis)<sup>49</sup>. D'autre part, il semblerait qu'à moins d'inclure une liste complète des enjeux réglemés dans la Loi ou un autre instrument, il y aura toujours une certaine incertitude quant à la prise en compte d'un enjeu en particulier.

### ***Questions à considérer :***

- ***La LEC devrait-elle cesser de réglemer les communications thématiques et limiter sa réglementation aux communications qui mentionnent précisément un parti ou un candidat?***
- ***Faudrait-il inclure dans la LEC des éléments permettant aux tiers de déterminer si une publicité thématique favorise un parti ou un candidat ou s'y oppose? Quels seraient ces éléments?***



## Identification du communicateur

La LEC a longtemps exigé un énoncé d'autorisation pour identifier la source de certaines communications. Avant 2000, la LEC exigeait qu'un énoncé d'autorisation identifiant l'agent du parti ou du candidat responsable figure sur chaque « publicité imprimée, prospectus, pancarte ou affiche » favorisant un parti ou un candidat ou s'y opposant et que cet énoncé d'autorisation soit affiché pendant une élection<sup>50</sup>. Cette exigence découlait d'une exigence encore plus ancienne selon laquelle de tels documents devaient porter le nom « de l'imprimeur ou de l'éditeur » du document<sup>51</sup>.

En 2000, la LEC a été réorganisée en partie pour rendre certaines dispositions, dont l'exigence de l'énoncé d'autorisation, applicable à toutes les publicités (et pas seulement à celles qui sont énumérées, comme les « pancartes »). Les partis, les candidats et les tiers étaient tenus d'inclure « sur ou dans » un message publicitaire une déclaration selon laquelle la publicité était autorisée par un agent compétent<sup>52</sup>. L'exigence de l'énoncé d'autorisation a ainsi été étendue au-delà des documents imprimés pour inclure la publicité radiodiffusée et autres. Mais, encore une fois, cette exigence ne s'applique pas aux communications qui ne répondent pas à la définition de la publicité, comme les appels téléphoniques, les messages texte, les sites Web ou le contenu non rémunéré (« organique ») dans les médias sociaux.

Comme il a été mentionné ci-dessus, la LEC contient également des exigences précises concernant les informations qui doivent accompagner la publication de sondages électoraux tels que les sondages d'opinion, y compris les informations sur les personnes ayant commandité le sondage.

En 2013, Élections Canada a publié le rapport *Prévenir les communications trompeuses avec les électeurs*, en partie en réaction aux préoccupations du public concernant les appels téléphoniques trompeurs très médiatisés lors de l'élection de 2011<sup>53</sup>. Parmi les recommandations de ce rapport, on trouvait un appel à une plus grande transparence concernant ceux qui passent des appels téléphoniques et le contenu de ces appels, ainsi que des exigences accrues sur les rapports à produire<sup>54</sup>. En 2014, le Parlement a ajouté à la LEC des dispositions relatives aux « appels aux électeurs »<sup>55</sup>. Comme il a été mentionné, les entités politiques, les tiers, les groupes et les particuliers qui appellent les électeurs pendant une élection fédérale et à ce sujet doivent s'inscrire auprès du CRTC et conserver l'information relative aux appels. Il convient toutefois de noter que les dispositions relatives aux appels aux électeurs n'incluent pas la recommandation d'Élections Canada selon laquelle tous les appels doivent commencer par le nom du commanditaire et l'appartenance politique; de cette façon, les appels n'ont pas d'« énoncé d'autorisation », contrairement aux messages publicitaires.<sup>56</sup> Les dispositions ne s'appliquent pas non plus aux nouvelles formes de communication telles que les messages texte de masse.

Comme il a été mentionné, certaines publicités politiques en ligne pendant les périodes préélectorales et électorales sont également désormais soumises à une transparence supplémentaire en raison du projet de loi C-76. Les nouvelles dispositions s'appliquent aux sites Web ou aux applications où une publicité partisane ou électorale est affichée et qui respectent les seuils prévus par la Loi pour les visiteurs ou les utilisateurs au Canada. Le site Web est responsable de la tenue d'un registre des publicités politiques en conservant une copie électronique de la publicité et le nom de la personne qui l'a autorisée. Chaque publicité



doit être conservée dans le registre pendant deux ans après l'élection. Par la suite, les opérateurs ou propriétaires de la plateforme doivent conserver pendant encore cinq ans l'information du registre relative à cette publicité<sup>57</sup>. Même si l'objectif de ces dispositions était manifestement une plus grande transparence, il n'est pas certain qu'un registre aussi fragmenté (sur de multiples sites Web et plateformes) puisse pleinement atteindre une telle transparence dans la pratique.

Le projet de loi C-76 a également ajouté aux obligations des tiers en ce qui concerne les énoncés d'autorisation. Les publicités des tiers doivent désormais inclure le nom, le numéro de téléphone et l'adresse municipale ou Internet du tiers et une indication que le tiers a autorisé la publicité. De plus, l'énoncé d'autorisation des tiers doit désormais être « clairement visible ou autrement accessible »<sup>58</sup>.

Dans l'ensemble, ce qui précède montre que le Parlement se préoccupe de s'assurer que les Canadiens comprennent qui leur transmet des messages politiques. À cette fin, le Parlement a déjà modifié la LEC pour permettre aux Canadiens d'obtenir plus d'information sur les

*Le Parlement se préoccupe de s'assurer que les Canadiens comprennent qui leur transmet des messages politiques. À cette fin, le Parlement a déjà modifié la LEC pour permettre aux Canadiens d'obtenir plus d'information sur les responsables des communications. Cette préoccupation s'est accrue ces dernières années, avec une augmentation de l'information disponible sur les responsables des communications.*

responsables des communications. Cette préoccupation s'est accrue ces dernières années, avec une augmentation de l'information disponible sur les responsables des communications.

Toutefois, la réglementation reste inégale. Toutes les annonces doivent s'accompagner d'un énoncé d'autorisation, mais les exigences varient, d'une part entre les tiers, d'autre part entre les candidats et les partis. La plupart des appels téléphoniques pendant l'élection sont enregistrés auprès du CRTC et sont soumis à une identification selon les règles de cet organisme. Cependant, d'autres technologies semblables, comme les messages texte et les courriels, ne font pas l'objet d'un règlement de ce genre. Les textes des appels téléphoniques sont conservés, mais ils

ne sont pas rendus publics. Le nom des acheteurs d'annonces en ligne et de copies des annonces doit être conservé, mais uniquement par les sites Web et les plateformes qui atteignent le seuil. La responsabilité de la conformité incombe au vendeur de l'espace publicitaire. Enfin, seules les communications payantes sont visées par les exigences énoncées dans la présente partie. En particulier, le contenu organique des médias sur les médias sociaux n'est pas couvert.

### ***Questions à considérer :***

- ***Quelles communications devraient être visées par l'obligation d'un énoncé d'autorisation ou d'une autre exigence d'identification? Pendant quelle période (période électorale ou hors période électorale)?***
- ***L'énoncé d'autorisation ou l'exigence d'identification devrait-il inclure certains renseignements en particulier, comme le nom de l'agent, son adresse ou son numéro de téléphone? Sinon, devrait-il varier pour tenir compte de la taille et de la technologie du message?***

- *Les communications électorales telles que les appels téléphoniques, les messages texte et les publicités devraient-elles être visées par des exigences en matière de tenue de registres? Si oui, la tenue de registres devrait-elle être confiée à un organisme tel qu'Élections Canada, aux entreprises de communication, ou aux entités politiques?*
- *Les dossiers devraient-ils être rendus publics?*

## Communications de tiers

Le projet de loi C-76 a considérablement élargi la portée des règles visant les tiers dans la *Loi électorale du Canada*. Avant l'élection générale de 2019, seule la publicité des tiers pendant la période électorale était assujettie à la réglementation. Le projet de loi C-76 a élargi la portée pour inclure les « activités partisanes » telles que définies, ainsi que certains sondages électoraux. Les « activités partisanes » comprennent les méthodes de communication qui ne correspondent pas aux définitions de la publicité. Notamment, les activités partisanes comprennent explicitement les appels téléphoniques et le porte-à-porte. Selon Élections Canada, la définition inclut les sites Web, les messages texte, les courriels et autres formes de communication<sup>59</sup>. Ces changements avaient pour but d'atteindre l'objectif d'équité en alignant plus étroitement la réglementation des tiers sur celle des partis et des candidats<sup>60</sup>.

Toutefois, après les modifications du projet de loi C-76, il manque toujours de la transparence par rapport aux tiers en ce qui concerne les contributions<sup>61</sup>. Alors que les partis et les candidats doivent consigner tous les fonds dépensés pour acheter des biens et des services liés à l'élection et que ces contributions sont visées par des plafonds, ces mêmes exigences ne s'appliquent pas aux tiers. Les tiers sont tenus d'enregistrer uniquement les contributions qui leur sont versées pour l'achat de biens et de services destinés à des activités réglementées<sup>62</sup>. Si l'argent est utilisé à partir des fonds propres du tiers, il est simplement consigné comme tel, ce qui représente une certaine logique puisque un tiers qui est une entité permanente pourrait vouloir utiliser ses propres fonds pour la publicité électorale. Mais cela donne lieu à une lacune de déclaration, en particulier pour les tiers qui dépendent des contributions. Si les contributions sont versées à des « fins générales », il n'est pas nécessaire de communiquer les coordonnées du contributeur. Il est donc plus difficile pour le public de voir le lien entre les activités de tiers et celui qui, en fin de compte, les finance.

Il convient également de noter qu'en mettant à jour les dispositions pour ajouter des catégories de réglementation et augmenter le plafond des dépenses, le Parlement n'a apporté aucun ajustement au seuil d'inscription. Les tiers sont tenus de s'inscrire et de faire rapport une fois qu'ils ont dépensé 500 \$ pour des activités réglementées. C'est le même seuil de réglementation qui existait lorsque la Loi a été mise en œuvre pour la première fois en 2000. Contrairement aux plafonds de dépenses, qui sont liés à l'inflation, le seuil d'inscription est fixe<sup>63</sup>.

Des préoccupations ont été exprimées concernant deux autres éléments de la portée de la réglementation des tiers lors de l'élection de 2019.

Premièrement, alors que les définitions de la publicité dans la LEC comportent une liste de communications qui *ne sont pas* de la publicité pour l'application de la définition, la définition des activités partisans ne comporte pas d'une telle liste. Lors de l'élection de 2019, plusieurs groupes ont fait part de leurs préoccupations quant au fait que les communications internes avec leurs membres ou partisans – comme les appels téléphoniques ou les courriels – pourraient être visées par la réglementation des tiers. Élections Canada est d'avis que la définition des « activités partisans » est à interpréter de manière à inclure les communications avec les membres, d'autant plus qu'elle inclut explicitement « les appels téléphoniques »<sup>64</sup>.

Deuxièmement, des préoccupations ont été exprimées quant à l'interprétation par Élections Canada des règles visant les tiers en ce qui concerne leur non-application aux gouvernements provinciaux. Certains gouvernements ont explicité au début de la période préélectorale qu'ils avaient l'intention de participer aux élections en dépensant des fonds provinciaux pour promouvoir certains partis ou s'y opposer. Interrogé sur l'applicabilité des règles aux provinces, Élections Canada a réitéré la position adoptée lorsque des questions semblables s'étaient posées par le passé : les exigences relatives aux tiers dans la LEC ne s'appliquent pas aux gouvernements provinciaux. Élections Canada est encore de l'avis que si le Parlement avait eu l'intention de restreindre les activités publicitaires et autres des gouvernements provinciaux, il l'aurait fait explicitement dans la LEC<sup>65</sup>.

À cet égard, le Parlement a expressément exclu les partis politiques enregistrés au niveau provincial du champ d'application de la réglementation des « activités partisans » et des « sondages électoraux » des tiers, mais pas de la « publicité partisane » ou de la « publicité électorale ».

La question d'appliquer les règles relatives aux tiers aux gouvernements provinciaux soulève celle de leur application au gouvernement fédéral. À l'heure actuelle, la publicité et les communications fédérales pendant les périodes préélectorale et électorale sont limitées par la politique du Conseil du Trésor, qui impose un moratoire sur ce type de publicité, à moins que l'administrateur général d'un ministère ne l'ait approuvé<sup>66</sup>. Il est raisonnable de se demander si une telle interdiction devrait être inscrite dans la Loi.

### ***Questions à considérer :***

- ***Les nouvelles catégories de « publicité », « activités » et « sondages » sont-elles pertinentes? Sont-elles suffisantes, ou est-ce que la réglementation des tiers devrait s'appliquer plus précisément à toutes les activités qui favorisent un parti ou un candidat ou s'y opposent? Quelles sont les activités de tiers, s'il y en a, qui devraient être exemptées de la réglementation?***
- ***Les tiers devraient-ils être tenus de financer des activités réglementées à partir de contributions visées par des plafonds (par opposition à l'utilisation de fonds généraux)? Est-ce que seuls les particuliers devraient être autorisés à faire des contributions, comme c'est le cas pour d'autres entités réglementées?***
- ***Est-ce que le seuil de 500 \$ de dépenses qui entraîne l'application de la réglementation pour les tiers devrait être modifié?***
- ***Les communications avec le personnel ou les membres devraient-elles être exemptées de la réglementation? Comment définir le terme « membre »?***

- *Les gouvernements provinciaux devraient-ils être soumis à la réglementation en tant que tiers?*
- *La Loi devrait-elle limiter la publicité ou les communications du gouvernement fédéral pendant une élection?*

## Équité dans la vente des communications

La LEC renferme des dispositions qui visent à assurer l'équité dans la vente d'espace ou de temps publicitaires dans les médias. Ces dispositions concernent presque exclusivement le domaine de la radiodiffusion. Là encore, ces dispositions sont des vestiges de l'accent initial mis sur la diffusion dans la loi actuelle. Le souci du Parlement de l'époque était de s'assurer que les coûts écrasants de la radiodiffusion ne faussent pas le paysage électoral de manière injuste. Le Parlement a reconnu que cela pouvait se produire en ce qui concerne les coûts, mais également parce qu'il y avait un nombre limité de radiodiffuseurs. Le Parlement voulait s'assurer que dans l'exercice de leur fonction de contrôle, les radiodiffuseurs permettent un accès égal dans des conditions égales à tous les partis politiques.

Les dispositions de la LEC en matière de radiodiffusion stipulent que tous les radiodiffuseurs doivent mettre à la disposition des partis enregistrés 6,5 heures d'espace publicitaire aux heures de grande écoute pendant la période électorale. Tous les réseaux sont tenus de fournir du temps de publicité gratuit (hors période de grande écoute) aux partis enregistrés. La répartition du temps est présidée par un arbitre en matière de radiodiffusion, également chargé d'arbitrer les différends entre les partis et les radiodiffuseurs concernant l'application des règles dans des cas particuliers<sup>67</sup>.

Les dispositions actuelles sur la radiodiffusion posent de nombreux problèmes. Ces problèmes ont été soulignés dans des rapports du directeur général des élections, notamment celui de 2016<sup>68</sup>. En général, la difficulté dans les dispositions est la suivante : elles sont très complexes et trop normatives compte tenu de la baisse des avantages substantiels qu'elles procurent. En particulier, le recours aux dispositions relatives à la répartition du temps par les « radiodiffuseurs » et les « réseaux » comme ils sont définis dans la Loi a affaibli les dispositions sur leurs propres termes, car les radiodiffuseurs et les réseaux occupent une part de plus en plus réduite du paysage télévisuel<sup>69</sup>. Les rapports présentent des recommandations pour que les dispositions actuelles reflètent mieux les changements technologiques qui se sont produits depuis les années 1980 dans le monde de la télévision. Les préoccupations exprimées dans ces rapports restent importantes, car la publicité radiodiffusée reste la part la plus importante des dépenses des partis lors des campagnes électorales<sup>70</sup>. Cependant, il va sans dire que la technologie de la télévision continue d'évoluer et a changé de manière considérable depuis la publication de ces rapports.

Outre la garantie d'un temps d'émission adéquat, la LEC renferme une disposition garantissant que les publicités de radiodiffusion et de périodiques sont offertes au prix le plus bas demandé pour une publicité équivalente<sup>71</sup>. Cette disposition vise à garantir l'équité

*La LEC vise à garantir un accès juste et équitable à tous les partis réglementés pour qu'ils puissent faire passer leurs messages en période électorale. Ce qu'il faut examiner, c'est le sens que représente la restriction d'un tel objectif à certains genres de médias à l'aube de la troisième décennie du 21<sup>e</sup> siècle.*

pour que tous les partis paient le même prix, que les coûts soient réduits au minimum et que la capacité des acteurs politiques à transmettre leurs messages aux Canadiens ne soit pas entravée par des prix indûment élevés.<sup>72</sup>

Comme pour les dispositions examinées ci-dessus, les objectifs poursuivis restent valables. La LEC vise à garantir un accès juste et équitable à tous les partis réglementés pour qu'ils puissent transmettre leurs messages en période électorale. Ce qu'il faut examiner, c'est le sens que représente la restriction d'un tel objectif à certains genres de médias à l'aube de la troisième décennie du 21<sup>e</sup> siècle.

### **Questions à considérer :**

- *Les dispositions sur la radiodiffusion payante devraient-elles être maintenues? Si oui, devraient-elles être étendues (par exemple, au-delà des radiodiffuseurs classiques)?*
- *Les dispositions sur la radiodiffusion gratuite devraient-elles être maintenues? Si oui, devraient-elles être étendues (par exemple, au-delà des « réseaux » ou des radiodiffuseurs classiques)?*
- *La position d'arbitre en matière de radiodiffusion devrait-elle être maintenue? Faut-il créer un poste semblable ayant autorité sur les médias sociaux ou d'autres genres de communications payantes?*
- *Est-ce que la disposition de l'article 348 de la LEC qui garantit des publicités équitables à des prix justes dans les médias audiovisuels et la presse écrite devrait être étendue à toutes les formes de médias? Si oui, veuillez préciser à quoi ressemblerait une telle disposition.*
- *Une disposition relative à l'accès juste et équitable devrait-elle être étendue à l'accès non rémunéré aux communications, notamment les moteurs de recherche sur Internet? Si oui, veuillez préciser à quoi ressemblerait une telle disposition.*

## **Fausse déclarations et communications interdites**

Comme il est mentionné ci-dessus, les dispositions de la Loi relatives aux périodes d'interdiction ont été réduites au fil des ans, de sorte qu'il ne reste qu'une interdiction partielle de la publicité et de nouveaux sondages d'opinion le jour du scrutin. L'interdiction de la publicité crée une certaine confusion quant à son champ d'application, car elle ne s'applique pas à toutes les publicités (par exemple, les pancartes et les brochures sont exemptées) et en raison des particularités de la définition de la publicité (par exemple, elle n'inclut pas les appels téléphoniques).

Cette confusion conduit à des plaintes fréquentes le jour du scrutin, selon lesquelles la Loi est violée alors qu'elle ne l'est pas.

En période électorale, il est également fréquent que le directeur général des élections ou le commissaire aux élections fédérales soit interpellé afin de prendre des mesures pour mettre fin à de fausses déclarations vues dans les médias et dans diverses communications de participants aux élections. Il est évident qu'un organisme de réglementation tenu de faire le contrôle de la « vérité » dans la publicité politique ou les communications politiques constitue une situation dangereuse, surtout en période électorale. Ce qui est perçu comme

véridique ou suffisamment véridique varie souvent en fonction de la perspective politique du plaignant. Il est parfois suggéré que le fait que certaines déclarations mensongères ne fassent pas l'objet d'une sanction légale pourrait menacer la perception de l'intégrité de l'élection. Toutefois, il faut également garder à l'esprit que le fait de confier à un administrateur électoral non partisan le soin de décider de telles batailles, dans la situation hautement partisane d'une campagne électorale, risque de remettre en cause son impartialité, ce qui pourrait également menacer la perception de l'intégrité de l'élection. Bien que l'un des objectifs de la LEC soit d'informer l'électorat, le fait qu'un organisme gouvernemental – même impartial et indépendant – joue un rôle dans la décision quant à l'information à diffuser et l'information à interdire soulève de profondes préoccupations constitutionnelles.

Cela dit, la LEC renferme plusieurs dispositions qui interdisent certaines fausses déclarations en période électorale. L'article 91 de la Loi interdit les fausses déclarations sur les candidats, les dirigeants ou d'autres personnes associées à un parti ou à une campagne qui portent sur des points particuliers tels qu'un casier judiciaire, l'existence d'une enquête, la citoyenneté d'une personne, ses études ou ses qualifications professionnelles. Pour constituer une infraction à cette disposition, la déclaration interdite doit être fausse et faite dans l'intention d'influencer le résultat de l'élection<sup>73</sup>. La LEC n'interdit pas les fausses déclarations sur un opposant politique qui dépasseraient les limites spécifiques de cette disposition.

Les articles 480.1 et 481 de la Loi interdisent de se faire passer pour un agent électoral ou une personne associée à un parti ou à un candidat par représentation ou dans des documents publiés. L'alinéa 282.8b) de la Loi interdit à toute personne d'influencer ou de tenter d'influencer le vote d'une autre personne « par quelque prétexte ou ruse ».

### ***Questions à considérer :***

- ***Faut-il maintenir l'interdiction de la publicité et de sondages d'opinion le jour du scrutin?***
- ***Faut-il modifier les interdictions existantes dans la LEC concernant certaines fausses communications?***
- ***La LEC devrait-elle contenir des exigences supplémentaires sur le contenu? Si oui, comment et quand faudrait-il les faire appliquer?***



## Notes

<sup>1</sup> Canada. *Rapport*, Commission des dépenses électorales, Ottawa, 1966. *Loi sur les dépenses électorales*, S.C. 1973-74, ch. 51.

<sup>2</sup> W.T. Stanbury, *Money in Politics: Financing Federal Parties and Candidates in Canada* (Toronto: Dundurn, 1991), pp. 27-39. F. Leslie Seidle, « The Election Expenses Act, the House of Commons and the Parties » dans J.C. Courtney, ed., *The Canadian House of Commons: Essays in Honour of Norman Ward* (Calgary: University of Calgary Press, 1985), p. 113 (en anglais seulement).

<sup>3</sup> *Loi électorale du Canada* (ci-après, la LEC), L.C. 2000, ch. 9. Voir, en général, la partie 16.

<sup>4</sup> *Loi sur la modernisation des élections*, L.C. 2018, ch. 31. Une période « préélectorale » d'une élection générale à date fixe a été définie au paragraphe 2(1), qui a ensuite été appliqué à certaines activités d'entités politiques, notamment celles des tiers.

<sup>5</sup> Voir L. Young, « Toward Transparency: An Evaluation of Disclosure Arrangements in Canadian Political Finance » dans F. Leslie Seidle, ed., *Issues in Party and Election Finance in Canada* (Toronto: Dundurn, 1991) p. 3 (en anglais seulement). Voir aussi L. Turnbull, *Transparent and Level: Modernizing Political Financing in Canada*, (Ottawa, Public Policy Forum, 2018), p. 5 (en anglais seulement).

<sup>6</sup> *Harper c. Canada* 2004 CSC 33, paragraphes 23 et 91.

<sup>7</sup> LEC, *infra*, art. 320 et 429.3.

<sup>8</sup> LEC, *infra*, art. 349.5 et 352.

<sup>9</sup> Ces exigences ont été ajoutées à la Loi par L.C. 2014, ch. 12.

<sup>10</sup> LEC, *infra*, art. 325.1 et 325.2.

<sup>11</sup> LEC, *infra*, par. 432(2), 475.4(2), 476.75(2), 477.59(2) et 478.8(2).

<sup>12</sup> LEC, *infra*, par. 359(4).

<sup>13</sup> LEC, *infra*, art. 326.

<sup>14</sup> Voir art. 476.75 (candidats à l'investiture), 477.59 (candidats), 478.8 (candidats à la direction d'un parti) et 359 (tiers). Si ces derniers sont tenus de fournir un rapport détaillé des dépenses et des documents justifiant ces dépenses, les partis enregistrés et les associations de circonscription enregistrées ne sont pas tenus par la Loi de fournir de tels détails ou documents.

<sup>15</sup> LEC, *infra*, par. 326(1) et (2).

<sup>16</sup> LEC, *infra*, par. 326(3).

<sup>17</sup> LEC, *infra*, art. 327.

<sup>18</sup> LCE, *infra*, alinéa 325.1(3)a).

<sup>19</sup> La facilité de référence est limitée par le fait que chaque plateforme crée et tient son propre registre.

<sup>20</sup> LEC, *infra*, partie 16.1.

<sup>21</sup> *Libman c. Québec* [1997] 3 SCR 569 et *Harper, infra*, au paragraphe 63. Ces arrêts reflètent l'acceptation par la Cour suprême du fait que les plafonds de dépenses pendant une élection, bien qu'ils constituent une restriction à la liberté d'expression, peuvent être justifiés en vertu de l'article 1

---

de la *Charte des droits et libertés*. Pour une évaluation objective de l'objectif d'équité, voir L. Sirota, "Third Parties' and Democracy 2.0" dans (2016) 60 McGill L.J. 253.

<sup>22</sup> Les plafonds de dépenses se trouvent dans la LEC, *infra*, art. 429.1 et art. 430 (partis), art. 477.5 (candidats), et art. 349.1 et art. 350 (tiers). Les dispositions relatives au remboursement des dépenses électorales se trouvent à l'art. 444 (partis) et aux art. 477.73 et 477.74 (candidats). Le remboursement de l'impôt sur le revenu se trouve dans la *Loi de l'impôt sur le revenu*, L.R.C. 1985, 5<sup>e</sup> suppl., ch.1, par. 127(3).

<sup>23</sup> Voir notamment la LEC, *infra*, art. 335 et 345.

<sup>24</sup> LEC, *infra*, art. 332.

<sup>25</sup> LEC, *infra*, art. 348.

<sup>26</sup> LEC, *infra*, art. 323, 324 et 328.

<sup>27</sup> Il convient de noter que la tendance croissante au vote par anticipation (qui représente 26 % de tous les bulletins de vote recueillis lors de l'élection générale de 2019) soulève également des questions quant à la pertinence des périodes d'interdiction le jour du scrutin. Voir directeur général des élections, *Rapport sur la 43<sup>e</sup> élection générale du 21 octobre 2019* (11 février 2020), section 3.2.

<sup>28</sup> L'article 91 fait actuellement l'objet d'une contestation constitutionnelle dans l'affaire *Canadian Constitution Foundation v. Canada (Attorney General)*, Cour supérieure de l'Ontario, dossier numéro CV-1900-6273800000 (en anglais seulement).

<sup>29</sup> LEC, *infra*, art. 480.1 et 481.

<sup>30</sup> *Thomson Newspapers Co. c. Canada* [1998] 1 SCR 877, paragraphes 96 à 99.

<sup>31</sup> *Ibid.*, aux paragraphes 100 à 109.

<sup>32</sup> *Harper c. Canada*, *infra*, paragraphe 133.

<sup>33</sup> *Harper c. Canada*, *infra*, paragraphe 133. L'objectif de l'égalité de l'information comme raison pour limiter les communications a également été invoqué par la Cour suprême dans l'affaire *R. c. Bryan* 2007 SCC 12, en confirmant la période d'interdiction (désormais abrogée) sur la diffusion des résultats de certaines régions du pays dans d'autres endroits où les bureaux de vote n'étaient pas encore fermés.

<sup>34</sup> LEC, *infra*, art. 349 « activité partisane ». Certains sondages électoraux menés par des tiers sont également réglementés, mais uniquement ceux qui sont menés au service d'une publicité ou d'activités partisanes réglementées (voir l'article 349, « sondage électoral »).

<sup>35</sup> Voir LEC, *infra*, art. 323 et 324.

<sup>36</sup> Pour plus de détails sur cette question, voir Les communications politiques à l'ère du numérique, document de discussion 2 : *L'incidence des plateformes de médias sociaux lors des élections*, Élections Canada, mai 2020.

<sup>37</sup> Une mise à jour technique prenant en compte le nouveau concept de « publicité partisane » a été publiée le 31 décembre 2019 (Note d'interprétation 2019-11) <https://www.elections.ca/content.aspx?section=res&dir=gui/app/2019-11&document=index&lang=f>. Bien qu'elle n'ait été officiellement publiée qu'en janvier 2016, la note d'interprétation initiale a été mise en application lors de l'élection générale de 2015.

<sup>38</sup> <https://www.elections.ca/content.aspx?section=res&dir=gui/app/2015-04&document=index&lang=f>.



---

<sup>39</sup> M. Pal, *Social Media and Democracy: Challenges for Election Law and Administration in Canada* (2020) 19 Elect. L. J. 1.

<sup>40</sup> *Harper c. Canada, infra*, au paragraphe 23.

<sup>41</sup> Cette exigence a eu comme effet de rapprocher les dispositions visant les tiers au champ d'application de la réglementation sur les dépenses des partis enregistrés et des candidats.

<sup>42</sup> Pour une discussion sur la « campagne permanente » et les défis qu'elle présente pour l'atteinte des objectifs de la LEC, voir M. Pal. « Is the Permanent Campaign the End of the Egalitarian Model for Elections » dans R. Albert, P. Daly and V. MacDonnell eds., *The Canadian Constitution in Transition*, Toronto, University of Toronto Press, 2018.

<sup>43</sup> Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, 1991. *Pour une démocratie électorale renouvelée*, vol. 1, p. 350.

<sup>44</sup> Voir M. Pal. *B.C. Freedom of Information and Privacy Assn. v. British Columbia (Attorney General): Mandatory Registration Rules, and Limits on Third Party Political Expression under the Charter* (2019) 88 S.C.L.R. (2d) 249, p. 255 à 256 (en anglais seulement).

<sup>45</sup> Par exemple, « Élections : parler du réchauffement climatique pourrait être considéré comme partisan », 18 août 2019, [ici.radio-canada.ca](https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1265203/scrutin-canada-ottawa-environnement-ecologie), <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1265203/scrutin-canada-ottawa-environnement-ecologie>.

<sup>46</sup> L'entrave pourrait provenir non pas des règles dans la LEC, mais de la crainte qu'une exigence d'enregistrement en vertu de la LEC puisse avoir une incidence sur le statut d'organisme de bienfaisance de certains organismes en vertu des règles de l'Agence du revenu du Canada; <https://bccla.org/survey-regarding-organizations-freedom-of-expression-during-canadas-43rd-general-election/> (en anglais seulement).

<sup>47</sup> « Déclaration du directeur général des élections – Exigences visant les tiers concernant la publicité thématique », 20 août 2019, <https://www.elections.ca/content.aspx?section=med&document=aug2019&dir=spe&lang=f>.

<sup>48</sup> Voir « Qu'est-ce que la publicité thématique? » dans les *Nouvelles exigences pour les tiers : personnes morales, syndicats et particuliers*, <https://www.elections.ca/content.aspx?section=pol&dir=thi&document=backgrounder&lang=f>.

<sup>49</sup> M. Pal, *infra*, note 53, p. 255-256.

<sup>50</sup> Voir la LEC, L.R.C. 1985, ch. E-2, art. 261.

<sup>51</sup> Voir la LEC, L.R.C. 1970, 1<sup>er</sup> suppl., ch. 14, art. 72.

<sup>52</sup> LEC, *infra*, art. 320.

<sup>53</sup> <https://www.elections.ca/content.aspx?section=res&dir=rep/off/comm&document=index&lang=f>.

<sup>54</sup> Rapport de recommandations, idem. pp. 35 à 36.

<sup>55</sup> LEC, *infra*, partie 16.1.

<sup>56</sup> Cela dit, les *Règles sur les télécommunications non sollicitées* du CRTC (établies par la Décision de télécom 2007-48) prévoient certaines obligations d'identification pour les appelants.

<sup>57</sup> Voir la LEC, *infra*, art. 325.1 et 325.2.

<sup>58</sup> Voir la LEC, *infra*, art. 349.5 et 352.

---

<sup>59</sup> *Manuel sur le financement politique des tiers, des agents financiers et des vérificateurs*, août 2019, p. 43,

<https://www.elections.ca/content.aspx?section=pol&document=index&dir=thi/ec20227&lang=f>.

<sup>60</sup> Les « dépenses électorales » des partis et des candidats telles que définies à l'article 376 de la LEC sont limitées en période électorale. Ces dépenses comprennent toutes les dépenses engagées pour faire la promotion du parti ou du candidat. Avant le projet de loi C-76, seules les dépenses de « publicité électorale » des tiers étaient réglementées. L'ajout des « activités partisanes », de la « publicité partisane » et des « sondages électoraux » au champ d'application de la réglementation a permis d'harmoniser davantage les activités réglementées des tiers avec celles des partis et des candidats.

<sup>61</sup> Voir Turnbull, *infra*, note 5, p. 6-7 (en anglais seulement).

<sup>62</sup> Voir p. ex. la LEC, *infra*, par. 359(4).

<sup>63</sup> Si le facteur d'ajustement à l'inflation appliqué aux plafonds de dépenses depuis 2000 avait été appliqué, le seuil pour l'élection générale de 2019 aurait été de 731 \$.

<sup>64</sup> Il convient également de noter que certains groupes interprètent manifestement le terme de « membre » comme incluant un « partisan » ou un « abonné aux médias sociaux ». La définition du terme « membre » dans les définitions de la « publicité » est interprétée de façon plus étroite par Élections Canada, conformément à la définition juridique de l'adhésion.

<sup>65</sup> Pour une discussion sur les lois fédérales liant la Couronne provinciale, voir P. Hogg, *Constitutional Law of Canada*, vol. 1 (feuillet mobile), p. 10-22 (en anglais seulement).

<sup>66</sup> Voir la *Directive sur la gestion des communications*, du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, par. 6.44 et 6.45, à <https://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-fra.aspx?id=30682>.

<sup>67</sup> La constitutionnalité des dispositions relatives à la radiodiffusion a été examinée par les tribunaux dans l'affaire *Canada v. Reform Party of Canada*, 1995 ABCA 107 (en anglais seulement). Voir la *Directive sur la gestion des communications*, du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, par. 6.44 et 6.45, <https://www.tbs-sct.gc.ca/>.

<sup>68</sup> Voir : directeur général des élections, *Un régime électoral pour le 21<sup>e</sup> siècle : recommandations du directeur général des élections du Canada à la suite de la 42<sup>e</sup> élection générale* (2016), recommandation A39; directeur général des élections, *Moderniser le processus électoral : recommandations du directeur général des élections du Canada à la suite de la 37<sup>e</sup> élection générale* (2001), partie 4; directeur général des élections, *Parachever le cycle des réformes électorales : Recommandations du directeur général des élections du Canada sur la 38<sup>e</sup> élection générale* (2005), chapitre 3. Voir également le rapport de l'arbitre en matière de radiodiffusion : directeur général des élections, *Rapport du directeur général des élections du Canada sur la 36<sup>e</sup> élection générale* (1997), p. 89. Tous ces documents sont disponibles à [elections.ca](https://www.elections.ca), sous l'onglet « Centre de ressources ».

<sup>69</sup> Cela n'est pas seulement le fait que la télévision soit de plus en plus accessible sur des services de diffusion en continu, mais aussi que très peu de stations répondent encore à la définition de réseau. Par exemple, à la télévision anglophone, seule la CBC doit offrir du temps libre.

<sup>70</sup> Par exemple, pour l'élection générale de 2015, le Parti conservateur du Canada a déclaré avoir dépensé 31,4 % de ses dépenses électorales en « publicité radio/télévision », tandis que le Parti libéral du Canada a déclaré avoir dépensé 34,4 % pour la même chose. Voir les rapports à [elections.ca](https://www.elections.ca), sous l'onglet « Financement politique – Voir les rapports financiers ».

<sup>71</sup> Voir la LEC, *infra*, art.348.

<sup>72</sup> Voir Pal, *infra*, note 38, à 10.

---

<sup>73</sup> Voir la LEC, *infra*, art. 91.