Commissaire aux élections fédérales

Rapport d'enquête sommaire sur les appels automatisés

Enquête sur les plaintes concernant des appels téléphoniques indésirables et des appels téléphoniques fournissant des renseignements erronés sur les lieux de scrutin dans des circonscriptions autres que Guelph lors de la 41e élection générale de mai 2011

Avril 2014

Rapport d’enquête sommaire sur les appels automatisés
N° de cat. : SE3-91/2014F-PDF
ISBN 978-0-660-22085-7

Table des matières

Avant-propos 2
Sommaire 4
Introduction 6
1. Plaintes 6
1.1 Plaintes formulées en période électorale 7
1.2 Enquête sur les plaintes dans Guelph 7
1.3 Plaintes formulées après l'élection (à compter du 23 février 2012) 8
2. Contexte juridique 10
2.1 Inscription des électeurs et listes électorales 10
2.2 Communication des adresses des lieux de scrutin par Élections Canada 11
2.3 Communications téléphoniques des partis politiques avec les électeurs 12
2.4 Interdictions prévues dans la *Loi électorale du Canada* 13
2.5 Difficultés rencontrées par les enquêteurs 14
3. Enquête 15
3.1 Information fournie par les plaignants 15
3.2 Suivi concernant l'information fournie par les plaignants 16
3.2.1 Source des appels entrants 16
3.2.2 Fournisseurs de services téléphoniques des plaignants 16
3.2.3 Ordonnances de communication 17
3.3 Suivi auprès des entités politiques, de leurs entreprises de télémarketing et d'autres intervenants 19
3.4 Appels effectués au nom des entités politiques 20
3.4.1 Parti conservateur du Canada 21
3.4.2 Parti Vert du Canada 26
3.4.3 Parti libéral du Canada 26
3.4.4 Nouveau Parti démocratique 27
4. Conclusions de l'enquête 27
4.1 Appels fournissant des renseignements erronés sur les lieux de scrutin 27
4.2 Appels indésirables 29
4.3 Répartition des plaintes 29
Conclusion 30
Annexe – Rapport de l'honorable Louise Charron au commissaire aux élections fédérales 31

Avant-propos

Le présent rapport fait état des conclusions de l'enquête de mon Bureau sur ce qui est devenu l'affaire des « appels automatisés », en lien avec l'élection générale fédérale de mai 2011.

Le rapport décrit la nature des plaintes reçues et le déroulement de l'enquête en général. Il fait également la synthèse des éléments de preuve recueillis. Il ne fait qu'un survol des appels automatisés dans la circonscription de Guelph, qui ont fait l'objet d'une enquête distincte.

J'ai décidé de publier un rapport sur le sujet principalement en raison du haut niveau d'intérêt que l'affaire a suscité parmi la population. À mon avis, il est important que les Canadiens soient informés de notre travail et de nos constatations.

Objet et résultat de l'enquête

L'enquête visait à déterminer s'il y avait suffisamment d'éléments de preuve pour recommander au directeur des poursuites pénales de porter des accusations pour infractions à la *Loi électorale du Canada*, en ce qui concerne les appels indésirables ou fournissant aux électeurs des renseignements erronés sur leur lieu de scrutin à l'extérieur de Guelph.

Je suis arrivé à la conclusion que la preuve issue de l'enquête n'est pas suffisante pour me donner des motifs raisonnables de croire qu'une infraction a été commise. Ainsi, je ne renverrai pas l'affaire au directeur des poursuites pénales, car le critère juridique applicable en vertu du paragraphe 511(1) de la Loi n'a pas été rempli.

Difficultés rencontrées pendant l'enquête

Je tiens à souligner deux difficultés que mon Bureau a rencontrées pendant l'enquête.

La première concerne le fait que la vaste majorité des plaintes ont été présentées des mois après l'élection. Ainsi, les plaignants ne se souvenaient plus aussi bien des incidents et il a été plus difficile de mettre la main sur des éléments de preuve.

Cette situation confirme l'importance pour les Canadiens de communiquer sans tarder avec mon Bureau s'ils ont des raisons de croire qu'on porte atteinte à leurs droits en tant qu'électeurs. Non seulement la preuve sera de meilleure qualité et plus facile à obtenir, mais on pourra peut-être intervenir immédiatement pour faire cesser les abus.

La deuxième difficulté concerne la durée de l'enquête, dont témoigne la publication du présent rapport trois ans après les incidents. L'enquête s'est prolongée pour plusieurs raisons, expliquées plus en détail ci-dessous.

Je tiens à en mentionner une en particulier, soit le niveau de collaboration avec les enquêteurs des intervenants et entités concernés. Même si ceux-ci ont généralement collaboré de bon gré, il a parfois fallu beaucoup de temps, voire des mois, pour simplement organiser des entrevues, par exemple. Certains ont même tout simplement refusé de collaborer.

Cette situation vient appuyer un point que j'ai soulevé dans mon rapport annuel et à d'autres occasions récentes : le commissaire devrait avoir le pouvoir de demander à un juge d'émettre une ordonnance pour contraindre des personnes à témoigner. Sinon, les enquêtes continueront d'être longues, voire très longues dans certains cas. Malheureusement, sans ce pouvoir, certaines avorteront tout simplement en raison de notre incapacité d'aller au fond des choses.

Vérification indépendante

Vu les conclusions de l'enquête et l'importance du dossier, j'ai retenu les services d'une experte indépendante pour revoir l'ensemble de l'enquête. Je lui ai demandé de me remettre un rapport sur la qualité et la rigueur de l'enquête ainsi que le bien-fondé des conclusions.

C'est l'honorable Louise Charron, ex-juge de la Cour suprême du Canada, qui s'en est chargée. À titre d'ancienne procureure de la Couronne et d'experte reconnue du droit criminel, elle était la personne toute désignée pour cette tâche.

Son rapport se trouve en annexe. Il décrit l'ensemble de son mandat, ce à quoi elle avait accès et sa démarche. Il fait aussi état de ses observations et de ses conclusions, qui corroborent la qualité globale du travail des enquêteurs ainsi que la conclusion selon laquelle il n'y a aucun motif de croire qu'une infraction à la Loi a été commise.

Yves Côté, c.r.
Commissaire aux élections fédérales
Avril 2014

Sommaire

1. Au cours de la 41e élection générale fédérale, tenue du 26 mars au 2 mai 2011, le commissaire aux élections fédérales (le commissaire) a reçu environ 100 plaintes d'électeurs qui ont indiqué avoir reçu des appels téléphoniques indésirables ou leur fournissant des renseignements erronés sur leur lieu de scrutin. Ce nombre comprend les plaintes provenant de Guelph au sujet d'appels fournissant des renseignements erronés sur les lieux de scrutin, qui font l'objet d'une enquête distincte.

2. À partir du 29 avril 2011, certains directeurs du scrutin[1] ont aussi indiqué avoir reçu de la part d'électeurs un petit nombre de plaintes faisant état d'appels fournissant des renseignements erronés sur les lieux de scrutin. À cette époque, ils avaient traité ces plaintes comme des erreurs, les signalant directement aux campagnes locales ou au groupe Gestion et préparation des scrutins en région à Élections Canada[2].

3. Le commissaire a ouvert une enquête sur les allégations d'appels indésirables ou fournissant des renseignements erronés sur les lieux de scrutin, autres que celles faisant déjà l'objet d'une enquête dans Guelph, pour déterminer s'il y avait suffisamment de preuve donnant lieu à des motifs raisonnables de croire qu'une ou plusieurs personnes avaient enfreint la *Loi électorale du Canada* (la Loi).

4. Après le 23 février 2012, lorsque les médias ont commencé à parler de l'enquête du commissaire dans Guelph, de nombreux autres électeurs se sont plaints d'avoir reçu des appels inappropriés, tantôt enregistrés, tantôt de vive voix, qui sont désormais connus sous le nom d'« appels automatisés ». Certains ont indiqué avoir reçu des appels venant prétendument d'Élections Canada, les avisant que l'adresse de leur lieu de scrutin avait changé. D'autres se sont plaints d'avoir reçu des appels impolis, à des heures tardives ou effectués sous une fausse identité.

5. L'enquête a été exhaustive, mais certains éléments factuels n'ont pu être mis au jour. Dans certains cas, les enquêteurs ont pu confirmer que les plaignants avaient effectivement reçu un appel politique, mais n'ont trouvé aucune autre preuve de son contenu. Dans la plupart des cas, aucune preuve n'a été obtenue permettant de confirmer que les plaignants avaient reçu un appel.

6. Il ressort clairement de l'enquête que le mécontentement actuel des électeurs en ce qui concerne les appels politiques est en grande partie attribuable à la décision de plusieurs campagnes nationales et locales d'indiquer aux électeurs où voter, lors d'appels visant à les inciter à se rendre aux urnes. Élections Canada est la seule source d'information officielle sur les lieux de scrutin.

7. Au bout du compte, les enquêteurs ont pu établir que des électeurs avaient effectivement reçu des renseignements erronés sur leur lieu de scrutin et des appels indésirables. Toutefois, ils n'ont pas pu établir que les appels avaient été effectués dans l'intention : a) d'empêcher ou de tenter d'empêcher un électeur de voter; b) d'inciter un électeur à voter ou à s'abstenir de

[1] Les directeurs du scrutin sont les personnes responsables de l'administration du processus électoral dans chacune des 308 circonscriptions du Canada.

[2] Le groupe Gestion et préparation des scrutins en région est responsable de l'administration des scrutins.

voter, ou à voter ou à s'abstenir de voter pour un candidat donné par quelque prétexte ou ruse. Il faut une preuve de cette intention pour que le commissaire envisage de recommander au directeur des poursuites pénales d'engager des poursuites en vertu de la Loi. Par conséquent, le commissaire n'avait pas de motifs suffisants pour recomman der le dépôt d'accusations.

8. Il est par ailleurs utile de noter que les données recueillies pendant l'enquête n'appuient pas la thèse de la conspiration visant à influencer le processus de vote (voir, par exemple, les sections 1.3 et 4.3).

Introduction

9. Le présent rapport fait état des conclusions de l'enquête du commissaire sur les plaintes concernant les appels téléphoniques indésirables et les appels fournissant des renseignements erronés sur les lieux de scrutin dans des circonscriptions autres que Guelph lors de la 41e élection générale, tenue du 26 mars au 2 mai 2011.

10. Le commissaire est le fonctionnaire indépendant chargé de veiller à l'observation et à l'exécution de la Loi. À ce titre, il a le pouvoir d'ouvrir des enquêtes sur les infractions possibles à la Loi, ce qu'il fit ici.

11. Si le commissaire a des motifs raisonnables de croire qu'une infraction a été commise, il peut renvoyer l'affaire au directeur des poursuites pénales conformément à l'article 511 de la Loi. En vertu de la Loi, ce dernier est le seul à pouvoir décider de porter des accusations.

12. Le commissaire a mené une enquête distincte sur la communication de renseignements erronés aux électeurs dans Guelph. Une accusation a été portée en vertu de la Loi par suite de cette enquête, et l'affaire est maintenant devant les tribunaux à Guelph[3].

13. Les incidents survenus pendant l'élection générale de 2011 soulèvent un certain nombre d'autres questions, dont plusieurs ont été abordées par le directeur général des élections dans son rapport du 26 mars 2013 intitulé *Prévenir les communications trompeuses avec les électeurs*. Toutefois, ces questions n'étaient pas au cœur de la présente enquête, laquelle avait un but bien précis : déterminer si la preuve est suffisante pour recommander au directeur des poursuites pénales d'engager des poursuites pour infractions à la Loi, en ce qui concerne les appels indésirables ou fournissant aux électeurs des renseignements erronés sur leur lieu de scrutin à l'extérieur de Guelph.

1. Plaintes

14. Certaines plaintes d'électeurs au sujet d'appels indésirables ou fournissant des renseignements erronés sur les lieux de scrutin ont été présentées directement au commissaire; les autres lui ont été transmises par Élections Canada et par des tiers auxquels elles avaient été adressées (p. ex. des députés). Un petit nombre de plaintes ont été reçues pendant la campagne électorale ou immédiatement après. La majeure partie d'entre elles, toutefois, ont été déposées à compter du 23 février 2012, lorsque les médias ont commencé à parler de l'enquête dans Guelph. Les plaintes ont continué d'affluer pendant un certain temps, et même pendant une bonne partie de 2013.

15. Le nombre de plaintes et de communications générales de la part des électeurs au sujet d'appels inappropriés fut sans précédent, et chacune a nécessité un examen attentif. Pour faciliter la compréhension, le présent rapport fait la distinction entre les plaintes et les communications générales, ainsi qu'entre les plaintes provenant de Guelph et celles provenant d'ailleurs.

[3] Des électeurs de Guelph ont reçu des appels indésirables ou les induisant en erreur, qui n'ont aucun lien avec l'affaire actuellement pendante devant la cour. De plus, un petit nombre des appels fournissant des renseignements erronés concernant la circonscription de Guelph ont été effectués auprès d'électeurs vivant à l'extérieur de cette circonscription.

1.1 Plaintes formulées en période électorale

16. En période électorale, un petit nombre d'électeurs se sont plaints au commissaire d'avoir reçu des appels indésirables. Certains se sont plaints d'avoir simplement reçu un appel, tandis que d'autres se sont plaints d'appels impolis, répétés, reçus tard le soir ou dont ils doutaient de la provenance, ne croyant pas que leur interlocuteur représentait vraiment le parti qu'il disait représenter.

17. De plus, entre le 29 avril et le 2 mai 2011 (jour de l'élection), un nombre limité d'électeurs se sont plaints à leur directeur du scrutin d'avoir reçu des appels les dirigeant vers la mauvaise adresse pour voter. Les directeurs du scrutin de 11 circonscriptions en ont signalé certains au groupe Gestion et préparation des scrutins en région, à Élections Canada. Selon les directeurs du scrutin, l'auteur de ces appels prétendait téléphoner au nom de campagnes du Parti conservateur ou laissait un numéro menant à une boîte vocale de ce parti.

18. Le 6 mai 2011, le groupe Gestion et préparation des scrutins en région a demandé aux directeurs du scrutin de chacune des 308 circonscriptions de lui communiquer tout renseignement dont ils disposaient au sujet des électeurs dirigés vers la mauvaise adresse. Les directeurs du scrutin ont fait état de 49 plaintes provenant d'environ 40 circonscriptions de partout au Canada. Plusieurs d'entre eux – dont celui de Guelph – ont notamment indiqué avoir reçu des « appels » ou de « nombreux appels » d'électeurs se plaignant d'avoir été mal informés de l'adresse de leur lieu de scrutin par téléphone, sans pouvoir en indiquer le nombre exact. Les directeurs du scrutin ont identifié peu de plaignants.

1.2 Enquête sur les plaintes dans Guelph

19. L'information fournie ci-dessous est déjà du domaine public et est résumée ici pour mettre le lecteur en contexte. Elle ne vise pas à préjuger de l'issue de la poursuite intentée dans Guelph.

20. Le 2 mai 2011 et dans les jours qui ont suivi l'élection, des électeurs de Guelph ont indiqué avoir reçu des appels automatisés les avisant qu'en raison d'un taux de participation plus élevé que prévu, leur bureau de scrutin avait été déplacé dans un centre commercial du centre-ville. Le commissaire a commencé à enquêter sur ces allégations en mai 2011. Même si le nombre de plaignants dans Guelph augmentait à mesure que l'enquête progressait, on en comptait moins d'une centaine jusqu'aux événements du 23 février 2012, décrits ci-dessous.

21. En ce qui concerne les allégations dans Guelph, qui n'ont pas encore été prouvées devant les tribunaux, presque toutes les plaintes portaient sur un message bilingue enregistré, prétendument d'Élections Canada, qui avisait les électeurs du changement de leur lieu de scrutin. Dans bien des cas, les électeurs ont noté que l'appel provenait du même numéro.

22. Une seule personne a été accusée d'infraction à l'alinéa 281*g*) de la Loi, et l'affaire n'avait pas encore été entendue par les tribunaux au moment où ce rapport a été finalisé. L'enquête élargie, sur laquelle porte le présent rapport, ne s'est pas penchée sur ces appels.

1.3 Plaintes formulées après l'élection (à compter du 23 février 2012)

23. Dans son rapport de mars 2013, intitulé *Prévenir les communications trompeuses avec les électeurs*, le directeur général des élections décrit la vaste couverture médiatique de l'enquête dans Guelph. Cette couverture a commencé le 23 février 2012, après la divulgation de documents judiciaires en lien avec l'enquête, soit des dénonciations. Les articles ont été repris et se sont multiplés à une vitesse fulgurante[4]. Alors que cela se produisait, le nombre de communications adressées au commissaire a explosé, apparemment en réponse à ces articles.

24. La figure 1 montre la corrélation entre la couverture de l'affaire dans la presse écrite et le nombre de plaignants ayant communiqué avec le commissaire en 2012.

Figure 1

Couverture médiatique et nombre de plaignants		
Période	**Nombre d'articles dans la presse écrite**	**Nombre de plaignants**
Du 1er janvier au 22 février 2012	1	14
Du 23 février au 31 mars 2012	2 360	1 273
Du 1er avril au 31 décembre 2012	1 236	216

25. Le commissaire a reçu plus de 40 000 communications générales et plaintes au sujet des « appels automatisés »[5]. La plupart provenaient de personnes qui ont dit ne pas avoir reçu elles-mêmes d'appel inapproprié, mais qui souhaitaient exprimer leurs préoccupations à l'égard du fait que de tels appels avaient été effectués. En tout, 39 350 communications provenaient d'un formulaire en ligne offert par un organisme appelé À l'action. Cet organisme encourageait les électeurs à remplir le formulaire (qui comprenait un message pouvant être modifié) et à l'envoyer à un certain nombre de personnes, dont le commissaire. La vaste majorité de ces communications semblaient simplement reprendre le message original du formulaire.

26. Les enquêteurs ont examiné chacune des quelque 40 000 communications pour séparer les plaintes réelles des communications générales. Au final, 96 % d'entre elles tombaient dans la deuxième catégorie, dans la mesure où l'auteur exprimait un profond mécontentement par rapport aux appels inappropriés, sans toutefois fournir de renseignements précis sur une infraction possible. Comme

[4] Le 23 février 2012, un article est paru dans un certain nombre de journaux, sous le titre « Elections Canada investigating robocalls that misled voters » (« Élections Canada enquête sur les appels automatisés qui ont induit des électeurs en erreur »). D'entrée de jeu, on affirmait qu'Élections Canada avait établi que les appels trompeurs dans Guelph avaient été effectués par une entreprise de diffusion de messages vocaux d'Edmonton qui travaillait pour le Parti conservateur. On affirmait également que Guelph était l'une des 18 circonscriptions où des partisans du Parti libéral avaient été ciblés par des messages harcelants ou trompeurs. La plupart des articles parus le 23 février étaient consacrés à l'enquête dans Guelph; l'information provenait des dénonciations et des entrevues effectuées par les médias avec les personnes qui y étaient nommées.

[5] L'utilisation des appels automatisés en tant que moyen de communication politique n'est pas illégale en soi, contrairement à ce que bon nombre de personnes semblent penser. Consultez le paragraphe 44 ci-dessous pour obtenir plus de renseignements sur les règles du Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes concernant les appels automatisés.

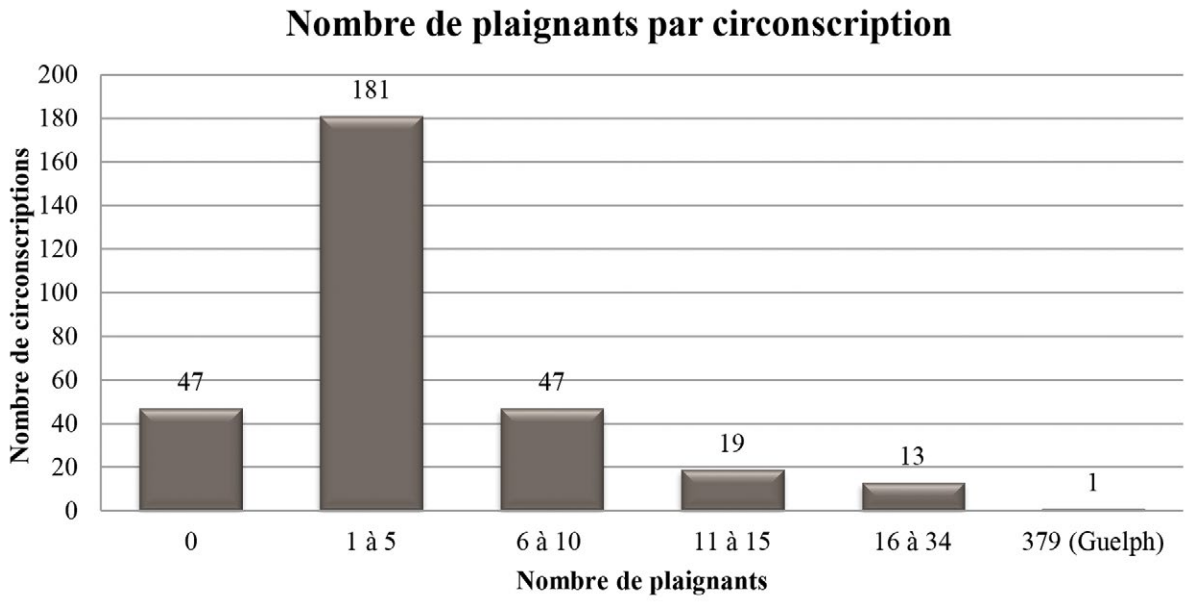
l'enquête portait sur les infractions possibles à la Loi et que ces communications générales n'en révélaient aucune, on n'a pas pu y donner suite. C'est pourquoi on en parlera très peu dans le reste du présent rapport.

27. Aux fins de l'enquête, une plainte désignait un élément d'information au sujet d'un appel qui aurait été ef fectué auprès d'un électeur dans le cadre de la 41e élection générale et qui pourrait constituer une infraction à la Loi. Les plaintes ont été classées en deux catégories : les allégations d'appels indésirables et les allégations d'appels fournissant aux électeurs des renseignements erronés concernant l'adresse de leur lieu de scrutin. Ainsi, les enquêteurs ont établi que 158 des 39 350 communications provenant de À l'action pouvaient être considérées comme des plaintes.

28. Pendant la période électorale et par la suite, un total de 1 726 plaignants de 261 circonscriptions, y compris Guelph, ont présenté 2 448 plaintes, dont 1 207 portaient sur des appels qui auraient dirigé les électeurs vers la mauvaise adresse, et 1 241 sur des appels indésirables. La plupart des plaintes concernaient un appel reçu au moins neuf mois plus tôt. Il n'est donc pas surprenant que relativement peu de plaignants aient pu indiquer avec précision l'heure, la date ou le contenu de l'appel.

29. Les plaignants étaient très dispersés sur le territoire canadien, sauf dans Guelph. La figure 2 montre que 74 % des circonscriptions (soit 228 des 308 circonscriptions) comptaient 5 plaignants ou moins, et 89 % (soit 275) en comptaient 10 ou moins. Ailleurs au pays, le nombre de plaignants par circonscription était beaucoup moins élevé que dans Guelph, la seule circonscription à compter plus de 34 plaignants (soit 379).

Figure 2



2. Contexte juridique

30. Pour comprendre la démarche des enquêteurs et leurs conclusions au sujet des plaintes, il faut avoir une idée de certaines règles et pratiques qui s'appliquent actuellement à la conduite des élections.

2.1 Inscription des électeurs et listes électorales

31. Élections Canada tient le Registre national des électeurs, une base de données permanente et continuellement mise à jour des Canadiens inscrits comme électeurs. En 2011, quelque 24 millions d'électeurs étaient inscrits au Registre. Ce dernier contient le nom, l'adresse, le sexe et la date de naissance des électeurs, le numéro de leur circonscription, leur section de vote, ainsi qu'un identificateur personnel unique pour faciliter le suivi des changements apportés à leurs renseignements.

32. Élections Canada a informé les enquêteurs que près de 15 à 17 % des renseignements des électeurs changent chaque année, en raison notamment des déménagements, des jeunes qui atteignent l'âge de voter, des décès et des néo-Canadiens qui obtiennent le droit de vote. Par exemple, environ trois millions de Canadiens déménagent chaque année, dont certains en période électorale ou peu de temps avant. Les renseignements des électeurs sont mis à jour continuellement, à l'aide d'un certain nombre de sources officielles, conformément à la Loi. Les électeurs peuvent demander d'être exclus du Registre en tout temps. S'ils le font, ils devront alors prouver leur admissibilité au vote pendant la période électorale.

33. Le Registre sert à établir les listes électorales annuelles et trimestrielles, ainsi que les listes préliminaires au début de la période électorale. Conformément à la Loi, les partis politiques et les candidats en reçoivent copie de façon à ce qu'ils puissent communiquer avec les électeurs[6]. Les dates de naissance des électeurs ne figurent pas sur les listes qui leur sont fournies, pas plus que les numéros de téléphone.

34. En période de campagne, les listes électorales sont révisées dans les circonscriptions à mesure que les électeurs admissibles s'inscrivent, que les activités de révision prévues ont lieu et que les électeurs mettent à jour leurs renseignements aux bureaux de vote par anticipation et aux bureaux de scrutin ordinaires. Les directeurs du scrutin fournissent aux campagnes locales (mais pas aux partis nationaux) trois séries de listes révisées au cours d'une campagne[7]. Pendant la période de révision de la 41e élection générale, par exemple, 732 234 changements d'adresse ont été effectués sur les listes.

35. Il est donc très important de noter que les listes électorales nationales évoluent constamment en période de campagne, et que leur administration est décentralisée pour permettre aux directeurs du scrutin de gérer les renseignements des électeurs de leur circonscription.

---

[6] Voir l'article 110 de la Loi.

[7] Ces listes sont connues respectivement sous le nom de « listes électorales préliminaires à jour », de « listes électorales révisées » et de « listes électorales officielles ». Les « listes électorales définitives » sont établies après l'élection.

2.2 Communication des adresses des lieux de scrutin par Élections Canada

36. Chaque circonscription est divisée en un certain nombre de secteurs géographiques appelés sections de vote, comprenant chacune au moins 250 électeurs. Généralement, il y a un bureau de scrutin, c'est-à-dire une urne, par section de vote. Jusqu'à 15 bureaux de scrutin peuvent être regroupés dans un centre de scrutin. Après le déclenchement d'une élection, les directeurs du scrutin louent des locaux pour la tenue du scrutin (souvent au même endroit qu'aux élections précédentes). Il peut toutefois être nécessaire, dans certaines circonstances, de changer de lieux au cours de la période électorale[8].

37. Dans chaque circonscription, les directeurs du scrutin informent les électeurs de l'adresse de leur lieu de scrutin au moyen de la carte d'information de l'électeur (CIE), qui est envoyée à chaque électeur inscrit à compter du 24e jour précédant le jour du scrutin. Chaque CIE indique à l'électeur l'adresse de son lieu de scrutin, les heures de vote, les dates de vote par anticipation, la date de l'élection et le numéro de téléphone à composer pour obtenir de plus amples renseignements.

38. S'il faut changer de lieu de scrutin et si le temps le permet, le directeur du scrutin envoie par la poste des CIE révisées à tous les électeurs concernés. Sinon, les électeurs sont informés du changement par les médias locaux et des travailleurs électoraux postés au lieu de scrutin originellement annoncé. Élections Canada n'appelle pas les électeurs en pareilles circonstances. À quelques exceptions près, il ne possède pas leurs numéros de téléphone, et ceux qu'il possède ne figurent pas dans le Registre national des électeurs ni sur les listes électorales, de sorte qu'ils ne sont pas communiqués aux partis politiques et aux candidats.

39. Conformément à la Loi, les directeurs du scrutin sont tenus d'informer les candidats de leur circonscription de l'adresse des lieux de scrutin et de tout changement, car la Loi autorise les candidats ou leurs représentants à assister au scrutin et au dépouillement des votes[9]. Habituellement, il appartient à chaque candidat de transmettre cette information au siège de son parti. Il est également possible de trouver une à une les adresses des lieux de scrutin sur le site Web d'Élections Canada, en faisant des recherches par adresse civique.

40. À la demande d'un parti lors de la 41e élection générale, Élections Canada a fourni des renseignements préliminaires sur les lieux de scrutin à tous les partis enregistrés. L'information était accompagnée des mises en garde et des restrictions suivantes :
    - les données constituent « une représentation statique d'une base de données qui pourrait encore évoluer »;
    - « à cause de circonstances imprévues, un directeur du scrutin pourrait devoir changer un lieu de scrutin ou diriger des électeurs vers un autre lieu de scrutin; cette base de données n'est donc pas définitive »;
    - « le bureau local d'Élections Canada, le Service d'information de l'électeur et la Carte d'information de l'électeur sont les sources d'informations sur les adresses de lieux de scrutin qui font autorité »;

[8] Si un lieu de scrutin devient inaccessible en raison d'un incendie ou d'une inondation, par exemple.

[9] Voir les articles 135 à 140 et 283 à 291 de la Loi.

- la base de données ne doit servir qu'à des fins internes et non pour « informer les électeurs sur leur lieu de votation dans des documents de promotion qui seraient distribués aux électeurs, ou dans d'autres formes de communications ».

2.3 Communications téléphoniques des partis politiques avec les électeurs

41. La liberté d'expression est enchâssée dans la *Charte canadienne des droits et libertés*, tout comme les droits démocratiques des citoyens, dont celui de voter. Il est essentiel au processus démocratique que les entités politiques communiquent avec les électeurs. Pour leur faciliter la tâche, le Parlement a adopté des dispositions exigeant que des renseignements sur les électeurs soient transmis aux partis, aux candidats et aux députés, sous forme de listes électorales contenant les noms et adresses de chacun[10]. Bien que les partis communiquent avec les électeurs de différentes façons, cette enquête n'a porté que sur les communications téléphoniques.

42. Tous les grands partis maintiennent une base de données sur les électeurs. Celle-ci comprend notamment les renseignements sur les électeurs que doit leur fournir Élections Canada et qu'ils peuvent utiliser pour communiquer avec eux. Les enquêteurs ont été informés que chaque grand parti protégeait sa base de données au moyen d'un mot de passe et faisait en sorte que seules les personnes autorisées par un responsable du siège du parti puissent y accéder, et ce, seulement aux données dont elles ont besoin pour leur travail.

43. Les enquêteurs ont aussi été informés que les partis comparent les noms des électeurs avec ceux des listes téléphoniques disponibles sur le marché, et qu'ils effectuent ensuite des « appels d'identification des électeurs » afin de déterminer qui sont leurs partisans. Plus tard au cours de la période électorale, les partis téléphonent aux électeurs pour les inciter à aller voter et ainsi maximiser le taux de participation chez leurs partisans. Normalement, ils n'appellent que les électeurs qu'ils croient être leurs partisans, selon les renseignements contenus dans leur base de données. Au fil de leurs entrevues, les enquêteurs se sont rendu compte que de nombreux intervenants de campagne considéraient les appels visant à identifier les partisans et à les inciter à voter comme essentiels au succès d'une campagne.

44. À l'élection de 2011, les partis et de nombreuses campagnes locales ont eu recours à des bénévoles, des entreprises de télémarketing ou les deux pour appeler les électeurs. Ces appels doivent respecter les règles du Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC). Ces règles incluent diverses exigences : respecter des heures d'appel précises, s'identifier clairement dans le message et indiquer le numéro auquel il est possible de joindre un représentant de l'appelant, généralement en faisant apparaître le numéro sur les afficheurs. Ce numéro n'a pas besoin d'être le vrai numéro de la personne qui fait l'appel : il peut s'agir d'un numéro permettant au destinataire de l'appel de faire un suivi[11]. Le CRTC est chargé de faire respecter ces règles.

---

[10] Voir les articles 45 et 94 ainsi que les paragraphes 93(1.1) et 107(3) de la Loi.

[11] Fiche d'information du CRTC, intitulée « Règles à l'intention des candidats, des partis et des organismes politiques », www.crtc.gc.ca/fra/info_sht/t1041.htm.

2.4 Interdictions prévues dans la *Loi électorale du Canada*

45. Selon l'article 110 de la Loi, les partis ont le droit d'utiliser les listes électorales pour communiquer avec les électeurs et demander des contributions. Il leur est toutefois interdit d'utiliser sciemment les renseignements personnels des électeurs à une fin autre que celles prévues à l'article 110[12].

46. La Loi contient des dispositions visant à protéger les électeurs contre certaines pratiques abusives :

> **281.** Il est interdit à quiconque, au Canada ou à l'étranger :
> […]
> *g*) de volontairement empêcher ou s'efforcer d'empêcher un électeur de voter à une élection;
>
> **482.** Commet une infraction quiconque :
> […]
> *b*) incite une autre personne à voter ou à s'abstenir de voter ou à voter ou à s'abstenir de voter pour un candidat donné par quelque prétexte ou ruse, notamment en tentant de lui faire croire que le scrutin à une élection n'est pas secret.

47. Pour que ces dispositions s'appliquent dans le cas d'un appel fournissant des renseignements erronés sur un lieu de scrutin, il ne suffit pas d'établir le contenu de l'appel et l'identité de l'appelant. Il faut aussi prouver que l'appel a été effectué dans l'intention : a) d'empêcher ou de tenter d'empêcher un électeur de voter; b) d'inciter un électeur à voter ou à s'abstenir de voter, ou à voter ou à s'abstenir de voter pour un candidat donné par quelque prétexte ou ruse. Dans de tels cas, le fardeau de la preuve est celui applicable en droit criminel, soit la preuve hors de tout doute raisonnable.

48. Cette intention doit également être prouvée dans le cas d'un appel indésirable. Ainsi, appeler des électeurs à répétition, en se faisant passer pour un représentant d'un parti adverse, pourrait constituer une infraction si on pouvait établir que l'appelant avait l'intention de porter atteinte à l'exercice du droit de vote d'un électeur. Communiquer des renseignements faux ou erronés sans cette intention, aussi inacceptable que cela puisse être, ne constitue pas en soi une infraction à la Loi.

49. Des dispositions du *Code criminel* pourraient aussi s'appliquer dans certaines circonstances limitées :

- Appels téléphoniques harassants ou trompeurs, paragraphes 372(1) et (3) – Il s'agit d'une infraction de transmettre par téléphone des renseignements que l'on sait être faux « avec l'intention de nuire à quelqu'un ou de l'alarmer ». On ignore si les tribunaux jugeraient que de nuire aux chances de succès électoral d'un adversaire constitue un préjudice. Faire ou faire en sorte qu'il soit fait des appels téléphoniques répétés « avec l'intention de harasser quelqu'un » constitue également une infraction.
- Fraude à l'identité, article 403 – Il y a infraction lorsque quiconque, frauduleusement, se fait passer pour une autre personne avec l'une des quatre intentions prévues, dont celle « de causer un désavantage […] à une autre personne ». La jurisprudence confirme que l'identité usurpée doit être celle d'une vraie personne, et non celle d'une entité comme Élections Canada.

[12] Voir l'alinéa 111*f*) de la Loi.

2.5 Difficultés rencontrées par les enquêteurs

50. Avant de décrire la démarche des enquêteurs, il est important d'expliquer en quoi certains aspects du cadre juridique actuel leur ont posé des difficultés. Celles-ci sont décrites plus en détail dans le rapport du directeur général des élections de mars 2013, intitulé *Prévenir les communications trompeuses avec les électeurs,* qui a été mentionné précédemment. En voici un résumé.

51. Premièrement, le manque de renseignements sur les contrats conclus entre les campagnes locales ou nationales et les entreprises de télémarketing engagées pour téléphoner aux électeurs a eu des répercussions importantes sur les démarches des enquêteurs visant à établir la source des appels douteux. Cette difficulté est attribuable au caractère limité des rapports qui doivent être soumis à Élections Canada, conformément à la Loi. À l'heure actuelle, les dépenses des partis sont regroupées en catégories générales, et les partis ne sont pas tenus de fournir de documents à l'appui. Les candidats en ont toutefois l'obligation, mais ils ne sont pas tenus d'indiquer pourquoi ils ont engagé une entreprise de télémarketing, les numéros de téléphone des personnes appelées et le message transmis.

52. Deuxièmement, le *Code criminel* restreint les moyens d'obtenir de l'information et des éléments de preuve. Les enquêtes menées en vertu de la Loi doivent répondre aux normes applicables relativement à l'obtention de preuves. En raison des critères d'obtention d'une ordonnance de communication, décrits plus loin, il faut que l'enquête ait considérablement avancé avant qu'il ne soit possible de demander et d'obtenir une telle ordonnance. Une autre difficulté vient de l'impossibilité de contraindre des témoins potentiels à témoigner. À un certain point, les enquêteurs ont donc dû s'en remettre au bon vouloir des entités ou des personnes concernées pour obtenir des renseignements utiles.

53. Troisièmement, il n'existe aucune norme contraignante sur la création et la rétention de données dans le secteur de la téléphonie et du télémarketing. Ainsi, seule une minorité des fournisseurs de services téléphoniques conservent des données, à moins d'avoir un intérêt financier à le faire (p. ex. des frais d'interurbain impayés), alors que les entreprises de télémarketing ont des politiques inégales de conservation de données. Au cours de cette enquête, les fournisseurs de services téléphoniques n'ont pas tous répondu de la même façon aux demandes d'information sur leurs abonnés. Certains n'étaient pas disposés à fournir des renseignements sur les appels reçus par les plaignants faisant partie de leurs abonnés. Ils ont invoqué la nécessité de protéger les renseignements personnels de tiers, soit les auteurs des appels, conformément à la *Loi sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques*.

54. Outre le cadre juridique existant, l'état actuel de la technologie a aussi posé des difficultés. Par exemple, on est actuellement incapable de déjouer les moyens technologiques utilisés par des appelants pour éviter d'être retracés ou identifiés. Les services de téléphonie sur protocole Internet (VoIP), dont l'usage est très répandu, permettent aux appelants de configurer n'importe quel numéro d'origine, de sorte qu'il est très difficile, voire impossible, de remonter à la source de l'appel.

55. Enfin, deux autres facteurs ont grandement exacerbé les difficultés rencontrées pendant l'enquête :

- le temps écoulé – neuf mois ou plus – entre les incidents et le dépôt de la plupart des plaintes a entraîné des pertes de mémoire, de données ou les deux;
- la vaste couverture médiatique, qui a vraisemblablement incité les électeurs à soumettre des plaintes, a peut-être influencé leurs souvenirs.

3. Enquête

3.1 Information fournie par les plaignants

56. Comme il est indiqué ci-dessus, les enquêteurs ont examiné chacune des quelque 40 000 communications reçues par le commissaire pour distinguer les plaintes réelles des communications générales visant à exprimer des préoccupations. Au total, 1 726 plaignants ont présenté 2 448 plaintes (certains ont dit avoir reçu à la fois des appels indésirables et des appels les dirigeant vers la mauvaise adresse pour voter). Les enquêteurs ont tenté de communiquer avec chaque plaignant, parfois à plusieurs reprises, afin d'obtenir tous les renseignements pertinents : précisions sur l'identité du plaignant; nom de son fournisseur de services téléphoniques; contenu, date et heure de l'appel; et tout autre renseignement utile.

57. Il convient d'insister sur le fait que les enquêteurs ont toujours présumé que les plaignants étaient de bonne foi. Toutefois, ces derniers n'avaient généralement que des renseignements vagues et incomplets à fournir. Seule une petite partie des renseignements recueillis pouvaient servir de preuve. En général, les plaignants n'avaient échangé que quelques mots avec l'appelant, plusieurs mois auparavant. Peu ont fourni le numéro de provenance de l'appel, et certains ne connaissaient pas leur fournisseur de services téléphoniques. Seulement deux ont pu fournir un enregistrement de l'appel, et un seul en a fourni une transcription.

58. Comme de nombreux électeurs ont dit s'être plaints après avoir entendu parler de l'affaire dans les médias, il a été très difficile de déterminer si leurs souvenirs avaient été influencés par les reportages. Les enquêteurs ne pouvaient pas se fier aux renseignements non corroborés rapportés par les médias et impossibles à vérifier de façon indépendante, et ils ne l'ont pas fait. Ils ont également évité de cibler un parti politique en particulier.

59. Fait intéressant, les enquêteurs ont constaté, après examen de la preuve, que deux des trois appels pour lesquels les plaignants avaient fourni un enregistrement ou une transcription étaient anodins. Quant au troisième appel, il contenait des renseignements erronés sur le lieu de scrutin. Après avoir poussé l'enquête, on a constaté que l'appel provenait sans doute de la campagne locale du parti qu'appuyait le destinataire. Il serait donc illogique de conclure que l'appelant souhaitait empêcher l'électeur de voter.

60. Enfin, on s'est penché sur les circonscriptions comptant 15 plaignants ou plus, qui regroupaient 667 (39 %) des 1 726 plaignants. Six plaignants (0,8 %) de ces circonscriptions ont affirmé aux enquêteurs qu'ils n'avaient pas voté à cause des appels.

61. Voici des statistiques qui pourraient être utiles concernant les communications entre les enquêteurs et les plaignants. Parmi les 1 726 plaignants :
    - 163 (9 %) n'ont pas été joints, malgré les tentatives répétées des enquêteurs;
    - 1 556 (90 %) ne pouvaient pas fournir le numéro d'origine de l'appel douteux;
    - 170 (10 %) ont pu fournir ce qu'ils croyaient être le numéro d'origine;
    - 273 (16 %) ne connaissaient pas leur fournisseur de services téléphoniques.

62. Comme le souvenir d'un appel reçu des mois plus tôt était le seul élément de preuve dans la plupart des cas, les enquêteurs devaient absolument examiner de près l'information fournie afin de bien faire leur travail. Pour évaluer plus objectivement les souvenirs des plaignants, plus particulièrement dans le contexte de la vaste couverture médiatique, ils ont consulté un expert de la recherche appliquée sur la mémoire. Cet expert a recommandé la prudence, notamment pour les raisons suivantes : a) à cause du temps écoulé entre l'incident et son rappel à la mémoire, la personne pourrait mal se souvenir de certains détails ou en inventer; b) les détails des reportages médiatiques pourraient être intégrés au souvenir.

3.2 Suivi concernant l'information fournie par les plaignants

3.2.1 Source des appels entrants

63. Comme il a été indiqué précédemment, 170 plaignants ont fourni aux enquêteurs le numéro d'origine des présumés appels inappropriés qu'ils ont signalés. Après avoir éliminé les doublons, les enquêteurs ont obtenu 96 numéros d'origine différents.

64. On a confirmé que certains de ces numéros appartiennent à des entreprises de télémarketing politique connues, alors que d'autres étaient liés à des entreprises de télémarketing commercial qui ne font pas d'appels politiques. À l'aide d'un logiciel d'analyse des liens, les enquêteurs ont déterminé qu'il y a eu au maximum 13 appels à des plaignants provenant d'un même numéro. Ce dernier n'était pas lié à une entité politique ou à une personne agissant en son nom, mais bien à une fraude par hameçonnage au moyen d'une carte de crédit[13].

3.2.2 Fournisseurs de services téléphoniques des plaignants

65. Afin d'établir la source des appels douteux, les enquêteurs ont obtenu des ordonnances de communication pour contraindre les fournisseurs de services à leur remettre les relevés téléphoniques des plaignants. Dans quelques cas, les fournisseurs se sont volontairement exécutés, sur consentement des plaignants.

66. Les fournisseurs de services téléphoniques n'ont pas l'obligation légale de conserver les relevés téléphoniques. Ils les conservent pour des périodes variables s'ils contiennent des appels pour lesquels des renseignements de facturation sont nécessaires. Sinon, bon nombre n'en conservent aucun.

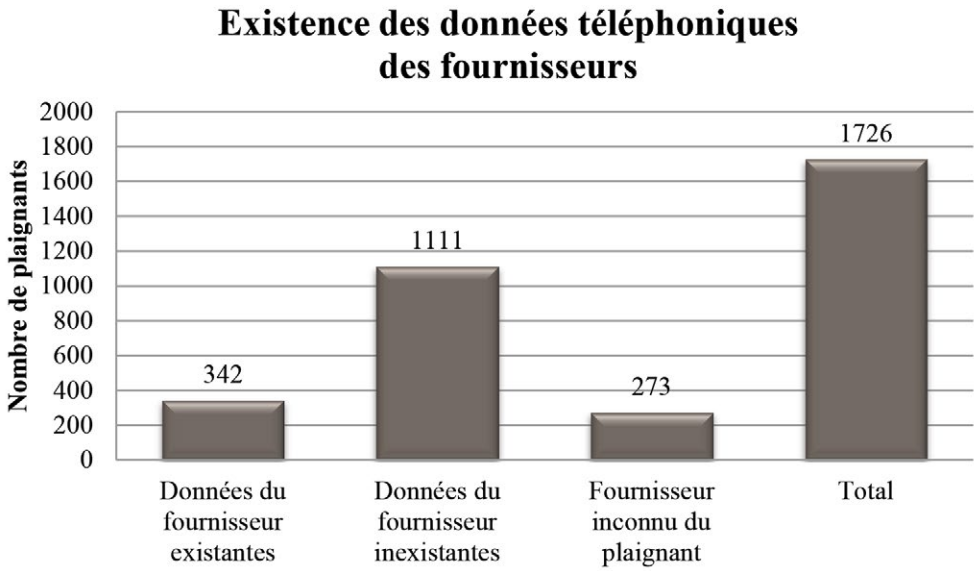
---

[13] Généralement, dans une fraude par hameçonnage au téléphone, l'appelant prétend représenter une entreprise légitime, mais cherche en fait à tromper le destinataire afin d'obtenir ses renseignements personnels ou financiers ou ses mots de passe.

67. Un petit nombre de fournisseurs de services, en particulier ceux qui utilisent la saisie de données numériques (p. ex. des registres d'utilisation d'Internet), avaient conservé certaines données et ont été en mesure de les récupérer à la demande des enquêteurs, en vertu d'une ordonnance de communication. La majorité des plaignants étaient abonnés à des fournisseurs de services, tels que Bell Canada et Telus, qui ne conservaient pas les relevés, sauf ceux comportant un volet financier (ce qui n'était pas le cas des relevés des plaignants). De plus, un nombre relativement important de plaignants (273, tel qu'il a été mentionné précédemment) ne connaissaient pas leur propre fournisseur de services. Enfin, même lorsque des données étaient existantes (p. ex. pour Rogers, Shaw et Vidéotron), les fournisseurs ne pouvaient pas garantir qu'elles étaient complètes, ou que le processus d'archivage n'avait pas compromis leur intégrité.

68. La figure 3 indique que les données téléphoniques étaient existantes pour 342 plaignants (20 %) et inexistantes pour les 1 384 autres plaignants (80 %).

Figure 3



69. Dans la plupart des cas où les relevés téléphoniques ont été conservés, les fournisseurs ont exigé plus que le consentement des destinataires afin de fournir les relevés; la majorité n'ont accepté de collaborer que sur présentation d'une ordonnance émise par un tribunal.

3.2.3 Ordonnances de communication

70. Les ordonnances de communication sont émises par un tribunal en vertu du *Code criminel* et obligent les tiers – c'est-à-dire une personne ou une entité qui ne fait pas l'objet de l'enquête, comme les fournisseurs de services téléphoniques – à communiquer des documents ou des données. Pour obtenir une ordonnance, l'enquêteur doit d'abord présenter au tribunal une déclaration sous serment, aussi appelée dénonciation. La dénonciation doit démontrer que l'enquêteur a des motifs raisonnables de croire :

- qu'une infraction a été commise ou est présumée avoir été commise;

- que les données fourniront des preuves touchant la commission de l'infraction;
- que les documents ou les données recherchés sont en la possession de la personne faisant l'objet de l'ordonnance, ou à sa disposition.

71. Les enquêteurs ont demandé des ordonnances de communication afin d'obtenir les relevés téléphoniques des plaignants pour la période en question. Cette procédure était la seule façon de déterminer avec certitude les numéros de téléphone à l'origine des appels entrants. Toutefois, on ne pouvait faire une demande pour l'émission d'une ordonnance de communication qu'à l'égard des relevés des plaignants qui avaient fourni suffisamment de détails pour que les enquêteurs aient des motifs raisonnables de croire qu'une infraction avait présumément été commise, que les données recherchées fourniraient des preuves touchant la commission d'une infraction, et que le fournisseur était toujours en possession des renseignements.

72. Des 342 plaignants dont les relevés téléphoniques étaient existants, 129 avaient fourni suffisamment de détails aux enquêteurs pour que ceux-ci aient des motifs raisonnables de demander une ordonnance de communication en temps opportun. Parmi les 213 autres plaignants pour qui des relevés existaient, un petit nombre ont formulé des allégations pour lesquelles des relevés téléphoniques n'étaient pas nécessaires (p. ex. certains ont signalé un comportement douteux lié à une élection provinciale). Toutefois, la plupart avaient présenté une plainte une fois l'étape initiale du processus d'ordonnance de communication entamée (en septembre 2012). Les enquêteurs comptaient demander les relevés pour ces plaintes au moyen d'autres ordonnances de communication à venir.

73. Des ordonnances de communication ont été obtenues pour les relevés de Rogers, de Shaw et de Vidéotron. Ensemble, les trois entreprises ont fourni les relevés de 6 051 appels entrants reçus par les 129 plaignants nommés dans les ordonnances. Les enquêteurs ont déterminé que ces appels provenaient de 1 597 numéros différents, et un abonné a été associé à chacun des numéros, dans la mesure du possible. Certains fournisseurs de services ont donné des renseignements sur l'abonné, mais d'autres ont refusé de confirmer son identité sans ordonnance de communication. Certains numéros étaient rattachés à des fournisseurs de services américains qui ont tous refusé de coopérer. Au final, les renseignements des abonnés pour les appels entrants ont été obtenus pour 949 numéros et n'ont pu l'être pour 648 numéros. Chaque numéro a également été comparé aux données des registres d'appels d'entreprises de télémarketing politique, aux numéros utilisés par les entités politiques et aux bases de données de numéros suspects du CRTC et du Centre antifraude du Canada.

74. Il a été impossible de déterminer le contenu de la majorité des appels qu'ont reçus les 129 plaignants dont les relevés ont été obtenus grâce à une ordonnance de communication. Cependant, dans certains cas, on a pu confirmer qu'il s'agissait d'appels politiques. Ces appels n'ont pas tous été considérés comme problématiques[14]. Dans certains cas, le contenu de l'appel obtenu à partir des enregistrements vocaux ne corroborait pas les allégations des plaignants.

[14] Des appels politiques ont été confirmés et, dans certains cas, leur contenu a pu être déterminé au moyen des bases de données de plusieurs organisations, notamment les enregistrements vocaux de l'entreprise de télémarketing Responsive Marketing Group, dont il sera question plus loin dans le présent rapport.

75. Dans l'ensemble, on n'a noté aucun modèle particulier d'opération visant à induire les électeurs en erreur, comme la prédominance d'un seul numéro d'origine ou une foule de numéros prédominants, ce qui aurait pu laisser croire à la perpétration d'une infraction à la Loi. Les enquêteurs ont déterminé qu'il est arrivé souvent que des appels politiques soient dirigés vers un électeur habitant à l'extérieur de la circonscription visée par les appels. Ils ont aussi découvert des cas d'appels multiples à un même électeur. De plus, les enquêteurs ont pu confirmer le contenu d'un appel, trouvé dans les relevés téléphoniques du plaignant, qui fournissait des renseignements erronés sur le lieu de scrutin. Toutefois, dans ce cas, ils n'ont trouvé aucune preuve que l'appel visait à empêcher un électeur de voter.

76. L'analyse des résultats des ordonnances de communication a mené les enquêteurs à conclure qu'il n'existait plus de motifs raisonnables de croire qu'une infraction avait été commise dans le cas des 129 plaignants. Un examen des renseignements fournis par les 213 autres plaignants dont les fournisseurs de services détenaient encore les relevés a permis de déterminer que la nature de leurs plaintes était très similaire à celle des 129 premiers plaignants. En conséquence, les enquêteurs ne disposaient pas de renseignements nouveaux qui leur auraient fourni des motifs raisonnables de demander l'émission de nouvelles ordonnances de communication.

77. Cela signifie qu'il n'était plus possible d'obtenir d'autres ordonnances de communication ou mandats de perquisition; cette piste ne menait à rien et devait être abandonnée. Comme il était impossible d'accéder aux relevés téléphoniques des 213 autres plaignants pour qui il existait des relevés, mais qui se sont manifestés trop tard pour être inclus dans les premières ordonnances de communication, certains rapports de plaignants ne pourraient pas être comparés à des relevés téléphoniques concrets. Ainsi, l'on a dû compter encore davantage sur la coopération des partis politiques et des entreprises de télémarketing.

3.3 Suivi auprès des entités politiques, de leurs entreprises de télémarketing et d'autres intervenants

78. Beaucoup de temps et d'efforts ont été consacrés à l'obtention de la coopération des personnes, des partis politiques, des entreprises de télémarketing et des fournisseurs de services téléphoniques. Ceux qui ont accepté de coopérer ont parfois mis beaucoup de temps à se décider ou à répondre aux demandes d'entrevue des enquêteurs; dans certains cas, ils ont refusé de coopérer pleinement. Certains fournisseurs de services téléphoniques et entreprises de télémarketing ont tout simplement refusé de coopérer.

79. Les enquêteurs ont mené plus de 65 entrevues approfondies avec différents intervenants : des personnes (dont certaines plus d'une fois) de chacun des principaux partis, des participants aux campagnes locales, des fournisseurs de services téléphoniques, des entreprises de télémarketing et des employés d'Élections Canada. Comme il a été indiqué précédemment, les enquêteurs ont analysé les données accessibles à l'aide d'un logiciel d'analyse des liens et ont consulté des experts en téléphonie, en statistique et en recherche sur la mémoire. Des chiffriers élaborés et perfectionnés ont été utilisés afin d'identifier, de classer et de comparer fréquemment chaque renseignement.

3.4 Appels effectués au nom des entités politiques

80. Chacun des principaux partis a engagé des entreprises de télémarketing pour effectuer des appels de vive voix ou enregistrés. Dans certains cas, les appels ont aussi été faits directement par des bénévoles de campagne. Les processus d'appel ont varié d'un parti à l'autre.

81. À l'échelle nationale, le Parti conservateur, au moyen de sa base de données, le « Constituent Information Management System » (CIMS), a fait des appels principalement par l'intermédiaire de deux entreprises de télémarketing : Responsive Marketing Group (RMG) pour les appels de vive voix, et RackNine pour les appels enregistrés. Les candidats, pour leur propre campagne, ont fait appel à diverses entreprises de télémarketing. Le Parti libéral a utilisé Libéraliste, la base de données du parti, et a appelé les électeurs par l'intermédiaire de deux entreprises de télémarketing (Prime Contact et First Contact), tandis que les candidats ont fait appel à plusieurs entreprises pour leur propre campagne. Le Nouveau Parti démocratique a utilisé sa base de données, NDP Vote, et a appelé les électeurs à l'aide d'une seule entreprise de télémarketing, Strategic Communications.

82. Les enquêteurs ont demandé et généralement obtenu la coopération des trois principaux partis et des entreprises de télémarketing travaillant pour eux afin d'avoir accès aux représentants des partis et de comparer les relevés de la base de données du parti avec les numéros de téléphone des plaignants, avec l'aide d'un expert indépendant. Toutefois, il convient de noter que certains ont mis du temps à coopérer. Dans quelques cas, des mois se sont écoulés avant que les enquêteurs obtiennent les renseignements qu'ils avaient demandés, ou puissent organiser les entrevues nécessaires. Dans un cas, une personne qui aurait pu, selon les enquêteurs, fournir des renseignements hautement pertinents a refusé la demande d'entrevue.

83. Grâce à ce processus, les enquêteurs ont été capables, dans certains cas, de retracer les présumés appels inappropriés et d'établir un lien entre l'appelant et le plaignant au moyen des centres d'appels et des bases de données. Toutefois, dans la plupart des cas, les enquêteurs n'ont été en mesure que de confirmer si un plaignant avait en fait reçu un ou plusieurs appels d'une entreprise de télémarketing politique. Ils ont été incapables de déterminer le contenu de l'appel ou de savoir si l'appel reçu était bien celui dont s'était plaint l'électeur. Par conséquent, dans de nombreux cas, il a été tout simplement impossible de recueillir des renseignements confirmant les allégations des plaignants selon lesquelles ils avaient reçu un appel inapproprié.

84. Les prochaines sections décrivent les résultats des enquêtes auprès des partis et des entreprises de télémarketing qui ont coopéré. Les partis politiques sont nommés en ordre alphabétique[15]. Les enquêteurs ont déterminé que les trois principaux partis ont appelé certains plaignants et que, dans certains cas, les électeurs avaient reçu des renseignements erronés sur leur lieu de scrutin. Dans quelques cas, il a été admis que les appels effectués pouvaient être perçus comme des appels indésirables, même si telle n'était pas l'intention.

[15] Le présent rapport ne fait pas mention du Bloc Québécois, car il n'a fait l'objet d'aucune plainte.

3.4.1 Parti conservateur du Canada

85. Les enquêteurs ont communiqué avec les entreprises de télémarketing fournissant la majorité des services d'appels pour le Parti conservateur ou ses candidats, et la plupart ont accepté de coopérer. Ils ont appris qu'aucune entreprise de télémarketing n'avait un accès indépendant au CIMS du Parti conservateur, et que chacune devait s'en remettre aux données sur les électeurs du CIMS qui leur avait été fournies par le parti ou les campagnes locales pour effectuer les appels. Deux entreprises de télémarketing, RackNine et RMG, ont conservé les enregistrements de leurs appels. Seule RMG a informé les électeurs de leur lieu de scrutin.

Campaign Research

86. Campaign Research a fourni des services d'appels à 39 campagnes locales du Parti conservateur et a appelé 89 numéros de plaignants pendant l'élection. L'entreprise ne conserve pas les enregistrements de ses appels, mais elle a fourni aux enquêteurs une liste des numéros d'affichage utilisés. L'un d'eux correspondait à un numéro d'affichage signalé par un plaignant, mais comme aucun enregistrement n'existait, les enquêteurs n'ont pas pu déterminer le contenu de l'appel. On a indiqué aux enquêteurs que les employés de Campaign Research travaillaient à l'aide d'un modèle de scénario, dont un échantillon a été fourni. Le texte du scénario n'a soulevé aucune préoccupation. Les enquêteurs ont également appris que les employés n'avaient pas accès aux renseignements sur les lieux de scrutin et qu'ils n'ont fourni aucune information aux électeurs à ce sujet.

Front Porch Strategies

87. Front Porch Strategies est une entreprise de télémarketing américaine active au Canada. Les enquêteurs ont appris qu'elle a fourni des services à dix campagnes du Parti conservateur pour des assemblées téléphoniques, et qu'elle n'a pas fourni de renseignements sur les lieux de scrutin aux électeurs. L'entreprise a fourni les numéros d'affichage utilisés, mais aucun n'a pu être lié aux appels douteux.

RackNine

88. RackNine a envoyé des messages enregistrés au nom du Parti conservateur et d'un certain nombre de ses campagnes locales pendant la 41e élection générale. En tout, 405 numéros de plaignants ont pu être liés aux appels effectués par RackNine, sous la supervision d'un expert indépendant. Les enquêteurs ont retenu les services d'un expert indépendant afin de veiller à ce que le processus de comparaison des bases de données et d'extraction des données, au besoin, soit réalisé d'une façon intègre auprès de RackNine et des autres entreprises de télémarketing, et de manière à protéger les renseignements personnels. Les appels de RackNine aux plaignants ont été liés à 92 messages enregistrés distincts. En écoutant chacun de ces messages, les enquêteurs ont découvert que 87 d'entre eux portaient sur la 41e élection générale, et le reste sur d'autres activités ou entités politiques. Les messages visaient à obtenir du soutien ou à annoncer des activités à venir; aucun d'entre eux ne posait problème ou ne fournissait des renseignements sur les lieux de scrutin[16].

[16] RackNine est le fournisseur de services d'appels automatisés qui a diffusé le message vocal au centre de l'enquête

Responsive Marketing Group

Appels et communications sur les lieux de scrutin de Responsive Marketing Group

89. RMG a fourni des services d'appels de vive voix pour la campagne nationale du Parti conservateur et 80 campagnes locales en utilisant les données du CIMS fournies par le parti ou les candidats. RMG est la seule entreprise de télémarketing de l'élection générale de 2011 qui a fait des appels de vive voix et qui en a conservé les enregistrements. Le texte du scénario approuvé par le Parti conservateur et fourni à RMG pour effectuer des appels à l'échelle nationale afin d'inciter les partisans à voter est le suivant :

> « Bonjour, puis-je parler à (nom de la liste) s'il vous plaît?
>
> Je m'appelle (prénom), de l'équipe du premier ministre Stephen Harper et des conservateurs. Votre candidat, (nom du candidat), **m**'a demandé de vous appeler.
>
> Irez-vous voter lundi?
>
> (Dans l'affirmative) Excellent. Élections Canada a modifié l'emplacement de certains lieux de vote à la dernière minute. Par mesure de précaution, pouvez-vous m'indiquer l'adresse de votre lieu de vote? (Comparer avec l'adresse que vous avez.)
>
> C'est la bonne adresse. Le bureau sera ouvert jusqu'à (heure). À quelle heure irez-vous voter?
>
> Avez-vous besoin d'un moyen de transport pour aller voter? (Dans l'affirmative, en prendre note et faire le nécessaire pour que le personnel de campagne appelle cette personne.)
>
> Quelqu'un vous appellera pour organiser votre transport.
>
> Élections Canada a indiqué que plus de 2 millions de Canadiens ont voté par anticipation, ce qui représente une hausse de 36 % par rapport à la dernière élection générale et un sommet historique canadien. Cela veut donc dire que plusieurs de nos adversaires ont déjà voté.
>
> Nous avons besoin de votre vote lundi, car plusieurs de nos adversaires ont déjà voté.
>
> Pouvons-nous compter sur votre vote lundi? (Attendre la réponse.)
>
> Pouvons-nous vous offrir un moyen de transport pour aller voter?
>
> Je vous remercie de votre temps. »

90. RMG a fourni aux enquêteurs une liste des numéros d'affichage utilisés, à laquelle les renseignements des plaignants ont été comparés. En février 2013, puis de nouveau en septembre 2013, sous la supervision d'un expert indépendant, les numéros de téléphone des plaignants ont été comparés aux relevés téléphoniques de RMG et aux dossiers connexes. RMG a autorisé les enquêteurs à sélectionner, à examiner et à écouter tous les appels effectués aux numéros des plaignants, ainsi qu'un échantillon aléatoire de 1 000 appels pour lesquels aucune plainte n'avait été enregistrée. Ainsi, les enquêteurs ont pu déterminer si les employés de RMG

---

dans Guelph. L'examen de l'expert indépendant de la base de données de RackNine, aux fins de la présente enquête, ne visait pas le message diffusé dans Guelph.

s'en sont tenus au texte du scénario, si des renseignements erronés sur les lieux de scrutin ont été communiqués et si des appels auraient pu être considérés comme indésirables.

91. Les renseignements recueillis pendant l'enquête ont démontré que RMG a tenté d'appeler 289 numéros de plaignants, parfois sans succès. Par exemple, certains appels sont restés sans réponse ou ont été pris par une boîte vocale, ou la personne a raccroché. Les enquêteurs ont examiné toutes les tentatives d'appel à des numéros de plaignants et ont découvert que, parmi les appels qui ont été pris et enregistrés, seulement quelques-uns ont fait l'objet d'un échange sur l'emplacement du lieu de scrutin. Plusieurs raisons expliquent cela. Dans certains cas, le destinataire n'était pas disponible. Dans d'autres cas, le destinataire indiquait à l'appelant qu'il avait déjà voté, raccrochait ou terminait la conversation pour une autre raison avant que le lieu de scrutin n'ait été mentionné.

92. Au total, les enquêteurs ont examiné chacun des 126 appels reçus par les plaignants, en plus de 1 000 appels reçus par d'autres électeurs. Parmi les appels enregistrés pour lesquels l'appelant de RMG a joint le destinataire, les appelants ont dit représenter le Parti conservateur dans presque tous les cas. Aucun n'a dit appeler au nom d'Élections Canada, bien que le texte du scénario comportait deux fois les mots « Élections Canada » et qu'on mentionnait un changement de l'emplacement de certains lieux de scrutin.

93. Les enquêteurs ont appris qu'un certain nombre d'appelants de RMG ont indiqué aux électeurs l'endroit où ils devaient voter au lieu de demander aux électeurs de vérifier le lieu de scrutin inscrit sur leur CIE, comme l'indique le texte du scénario. De plus, un certain nombre d'appels effectués par RMG et indiquant un lieu de scrutin en particulier ont fourni des renseignements erronés et ont habituellement dirigé les électeurs vers un lieu plus éloigné que le lieu de scrutin applicable[17]. D'autres dirigeaient les électeurs au même lieu de scrutin que celui qui figurait sur leur CIE. Le lieu de scrutin n'a pas été fourni dans la plupart des conversations.

94. Les enquêteurs ont divisé les appels en deux catégories, selon leur contenu : les appels pour lesquels le lieu de scrutin n'a pas été fourni, et les appels pour lesquels le lieu de scrutin a été fourni. Lorsqu'un lieu de scrutin était mentionné, les enquêteurs ont regroupé les résultats en trois sous-catégories : « RMG a fourni des renseignements exacts », « RMG a fourni des renseignements erronés » et « impossible de déterminer si les renseignements fournis par RMG étaient exacts ou non ». Cette dernière sous-catégorie se réfère à une conversation dans laquelle les électeurs n'ont ni confirmé ni réfuté, durant l'appel, les renseignements sur leur lieu de scrutin. Cette sous-catégorie s'applique à 1 000 échantillons d'appels seulement. En ce qui concerne les plaignants, les enquêteurs ont pu déterminer le lieu de scrutin et si oui ou non les renseignements fournis par RMG étaient exacts. La figure 4 présente les résultats de cet examen.

[17] Dans certains cas, l'écart était de quelques kilomètres, et dans plusieurs cas, l'écart était supérieur à 100 kilomètres. Le lieu le plus éloigné, indiqué à un électeur avec qui RMG a communiqué deux fois, se trouvait à 740 kilomètres du lieu approprié.

Figure 4

Mention du lieu de scrutin lors des appels de Responsive Marketing Group				
Catégorie de conversation	**Échantillon d'appels**		**Appels aux plaignants**	
Lieu de scrutin non fourni	720	72,0 %	65	51,6 %
Lieu de scrutin fourni				
RMG a fourni des renseignements exacts	235	23,5 %	27	21,4 %
RMG a fourni des renseignements erronés	10	1,0 %	34	27,0 %
Impossible de déterminer si les renseignements fournis par RMG étaient exacts ou non	35	3,5 %	0	0,0 %
Total	**1 000**	**100 %**	**126**	**100 %**

95. Il est important de faire ressortir certains des renseignements présentés dans la figure 4, qui ont été compilés par les enquêteurs lors de l'écoute des appels effectués par RMG.

96. En ce qui concerne les appels aux plaignants, les enquêteurs ont déterminé que le lieu de scrutin n'avait pas été fourni dans 51,6 % des cas, et que les renseignements sur le lieu de scrutin fournis par RMG étaient exacts dans 21,4 % des cas. C'est donc dire que RMG a fourni des renseignements erronés sur le lieu de scrutin dans 27,0 % des appels faits aux plaignants.

97. Il importe de noter que, bien que certains appelants de RMG ayant fourni des renseignements erronés sur le lieu de scrutin aient indiqué à l'électeur où voter, la majorité des appels fournissant des renseignements erronés étaient plus nuancés. Effectivement, l'appelant de RMG indiquait un lieu de scrutin différent de celui inscrit sur la CIE de l'électeur, mais il reconnaissait que l'électeur devrait confirmer l'information auprès d'Élections Canada.

98. Enfin, comme le montre la figure 4, selon l'échantillon aléatoire de 1 000 conversations écoutées, les enquêteurs ont déterminé que dans 72,0 % des cas, le lieu de scrutin n'avait pas été fourni. Dans 23,5 % des cas, les renseignements fournis avaient été exacts, et dans 3,5 % des cas, les enquêteurs n'ont pas été en mesure de déterminer si les renseignements fournis étaient exacts ou non. Par contre, les enquêteurs ont pu confirmer que des renseignements erronés avaient été fournis dans 1,0 % des cas.

Appels de Responsive Marketing Group et représentants du Parti conservateur

99. Le président de la campagne nationale du Parti conservateur a indiqué aux enquêteurs qu'Élections Canada n'avait pas l'autorité de limiter l'utilisation des renseignements sur les lieux de scrutin par un parti, tel qu'Élections Canada l'avait indiqué dans ses mises en garde et restrictions (voir le paragraphe 40 ci-dessus), qui accompagnaient les renseignements. Il a affirmé que la stratégie de communication consistait à indiquer aux partisans l'endroit où ils devaient voter plutôt que de les diriger vers Élections Canada, par crainte qu'ils ne se donnent pas la peine de communiquer avec l'organisme et n'aillent pas voter.

100. À la lumière des renseignements obtenus du Parti conservateur, les enquêteurs ont appris que pendant les derniers jours de la période électorale, certains électeurs se sont plaints au personnel d'une campagne locale au sujet d'appelants du Parti conservateur fournissant aux partisans des renseignements erronés sur les lieux de scrutin. Le personnel de la campagne locale a remis en question l'exactitude des données du CIMS concernant les lieux de scrutin, et un travailleur de campagne a suggéré au personnel de la campagne nationale que les appelants cessent de donner aux électeurs des « conseils sur les lieux de scrutin ». Dans une réponse par courriel, le coordonnateur des communications directes avec les électeurs du parti a indiqué que les renseignements erronés découlaient du fait que le CIMS attribuait la mauvaise section de vote à certains électeurs. Il a terminé en précisant qu'« il s'agissait d'un groupe de personnes très réduit, mais qu'il y en aurait quelques-unes dans chaque circonscription » (traduction libre). Cette affirmation concorde avec le nombre et la répartition des plaintes concernant des appels fournissant des renseignements erronés sur les lieux de scrutin dans des circonscriptions autres que Guelph.

101. Le coordonnateur a également indiqué aux enquêteurs qu'il se souvenait d'avoir reçu des « notes », à l'origine d'Élections Canada, au sujet d'appels fournissant aux électeurs des renseignements erronés sur l'emplacement de leur lieu de scrutin. Ces notes lui avaient été transmises par les représentants du parti. Il a dit aux enquêteurs que dans un tel cas, il demandait à RMG si l'électeur avait été appelé et, si oui, qu'on lui fournisse l'enregistrement de l'appel. Pour toutes les plaintes concernant des renseignements erronés sur l'emplacement des lieux de scrutin dont il se souvenait, le problème était attribuable à une erreur unique dans le CIMS, et non à une erreur de système touchant plusieurs électeurs[18]. Comme il avait conclu que les problèmes étaient liés aux données et non au système, il avait permis à RMG de poursuivre les appels; s'il avait conclu que le système était en cause, il aurait fait cesser les appels. Il a fait remarquer que toutes les bases de données comportent des erreurs, malgré tous les efforts déployés pour épurer les données.

102. La mention des « notes » de la part d'Élections Canada concernant des appels pourrait faire référence à ce qui s'est produit entre le 29 avril et le 1er mai 2011, lorsque les directeurs du scrutin de 11 circonscriptions ont signalé des plaintes concernant des renseignements erronés sur les lieux de scrutin fournis par des appelants du Parti conservateur. Lorsque les directeurs du scrutin ont communiqué avec les employés des campagnes locales du Parti conservateur, ces derniers ont indiqué que les appels provenaient de l'équipe de campagne nationale et qu'ils ne pouvaient pas les faire cesser. Grâce à des moyens de communication établis, Élections Canada a soulevé cette question deux fois auprès du Parti conservateur. À deux reprises, le parti a assuré Élections Canada qu'il avait compris que des directeurs du scrutin avaient modifié certains lieux de scrutin et que, en conséquence, les candidats confirmaient le bon lieu de scrutin dans le cadre d'appels à un certain nombre de partisans.

[18] Il a donné l'exemple d'un électeur ontarien dont le nom figurait deux fois dans le CIMS, à une adresse municipale identique, mais dans des villes différentes.

3.4.2 Parti Vert du Canada

103. Aucune préoccupation n'a été soulevée concernant des appels inappropriés impliquant le Parti Vert. Une candidate a elle-même signalé que l'entreprise de services d'appels automatisés qu'elle avait engagée avait fait des appels en boucle à un petit nombre d'électeurs, de sorte que les mêmes électeurs avaient été appelés plusieurs fois pendant une certaine période de temps. Le personnel de campagne a offert ses excuses à chaque électeur en expliquant le problème, et aucun ne s'est plaint au commissaire.

3.4.3 Parti libéral du Canada

104. Un certain nombre d'électeurs se sont plaints d'appels inappropriés provenant d'une personne prétendant travailler pour le Parti libéral ou la campagne de l'un de ses candidats. Le Parti libéral et ses campagnes ont principalement fait appel aux entreprises de télémarketing Prime Contact et First Contact. Les numéros de provenance des appels de First Contact correspondaient à ceux de trois rapports de plaignants; toutefois, sans un enregistrement ou un rapport détaillé de l'appel par un plaignant, le contenu de l'appel demeure inconnu. Aucun numéro d'origine de Prime Contact n'était disponible. Prime Contact et First Contact ne conservent pas les données de leurs appels; ils les téléchargent plutôt dans Libéraliste (voir ci-après). On a dit aux enquêteurs que les entreprises de télémarketing engagées par le Parti libéral à l'échelle nationale n'ont pas informé les électeurs de leur lieu de scrutin.

105. Les enquêteurs ont également appris que certains appelants des campagnes locales du Parti libéral ont fourni des renseignements sur les lieux de scrutin. On a trouvé des preuves indiquant que les appelants des campagnes dans deux circonscriptions ont fourni ou semblent avoir fourni des renseignements erronés sur les lieux de scrutin à deux électeurs. Toutefois, aucun élément de preuve n'a permis d'établir une intention malveillante relativement à ces appels (en fait, dans un cas, les enquêteurs ont appris que le problème a été découvert le jour de l'élection et corrigé par la campagne).

Libéraliste

106. Libéraliste est la base de données du Parti libéral utilisée pour consigner les renseignements sur les électeurs, y compris leurs numéros de téléphone et leur appui au parti. La base de données peut enregistrer les appels, mais cette fonction n'a pas été activée pendant l'élection. Ainsi, aucun appel n'a été enregistré, à l'exception d'un appel automatisé. Libéraliste a enregistré la date des appels, mais non l'heure de ceux-ci dans la plupart des cas. Les enquêteurs n'ont pas été en mesure d'établir de liens entre un appel en particulier du Parti libéral et une plainte, étant donné l'absence, dans la plupart des cas, du relevé téléphonique des plaignants et de l'heure des appels dans les dossiers de Libéraliste.

107. Les numéros des plaignants ont été comparés avec les données de Libéraliste sous la supervision d'un expert indépendant. L'analyse a montré que 480 numéros de plaignants ont été composés. Le texte du scénario des appels a été conservé dans quelques cas seulement, et a été fourni aux enquêteurs par le Parti libéral et ses différentes équipes de campagne. Les enquêteurs ont examiné son contenu, qui n'a soulevé aucune préoccupation. Toutefois, le texte du scénario n'indique que ce qui doit être dit par les appelants, et non ce qui a effectivement été

dit. Le processus de comparaison des données a permis aux enquêteurs de déterminer si une entreprise de télémarketing du Parti libéral a communiqué avec un électeur ou non, mais pas le contenu de l'appel.

108. Par ailleurs, les enquêteurs ont examiné des informations selon lesquelles des personnes prétendant être des partisans libéraux auraient appelé des électeurs pendant ce qui était pour eux une fête religieuse. Aux fins de l'enquête, cette plainte ne serait pertinente que si l'on pouvait prouver que l'appelant connaissait la confession de l'électeur ou avait des raisons de croire qu'il la connaissait, et que l'appel visait à empêcher l'électeur de voter ou, par quelque prétexte ou ruse, à inciter l'électeur à voter ou à s'abstenir de voter pour un candidat donné. Aucune preuve n'a été trouvée en ce sens. Les appelants d'une campagne locale du Parti libéral ont toutefois confirmé que, pendant la campagne, ils avaient appelé des électeurs de la circonscription pendant la fête religieuse et auraient pu appeler un plaignant, car ils ne pouvaient pas différencier les électeurs selon leur religion.

3.4.4 Nouveau Parti démocratique

109. Quatre plaintes portaient sur des appels qui, selon les allégations, auraient été faits par le Nouveau Parti démocratique ou certains de ses candidats : deux plaintes signalaient des appels fournissant des renseignements erronés sur les lieux de scrutin, et deux autres, des appels indésirables. Les plaignants n'ont pu fournir aucun élément de preuve indépendant et leurs fournisseurs de services n'ont pas conservé les relevés téléphoniques.

110. Le Nouveau Parti démocratique utilise une base de données appelée NDP Vote. Les appels ont été effectués principalement par Strategic Communications, et par un nombre limité de bénévoles du parti ou des campagnes locales. Les appelants du Nouveau Parti démocratique ont fourni des renseignements sur les lieux de scrutin, obtenus de NDP Vote, mais aucun appel n'a été enregistré et aucun relevé téléphonique n'a été conservé. Strategic Communications a fourni une liste des numéros d'affichage utilisés, mais aucun ne correspondait à ceux indiqués par les plaignants.

4. Conclusions de l'enquête

4.1 Appels fournissant des renseignements erronés sur les lieux de scrutin

111. Les enquêteurs ont confirmé que certains appels avaient dirigé les électeurs vers la mauvaise adresse pour voter. On a informé certains de se rendre à un autre lieu de scrutin que celui indiqué sur leur CIE (et, dans certains de ces cas, de vérifier l'information auprès d'Élections Canada). RMG a fourni des renseignements erronés lors de certains appels, et deux campagnes locales du Parti libéral ont peut-être fait de même. Il ne fait aucun doute que ces erreurs ont causé de la confusion chez certains électeurs.

112. Toutefois, afin de déterminer s'il y a lieu de renvoyer un cas d'infraction possible au directeur des poursuites pénales, il ne suffit pas d'avoir la preuve qu'un électeur a été mal informé. On doit aussi avoir la preuve que l'appelant avait l'intention d'empêcher un électeur de voter, ou de

l'inciter à voter ou à s'abstenir de voter pour un candidat donné par quelque prétexte ou ruse. Or, aucune preuve de la sorte n'a été trouvée.

113. Certains plaignants ont affirmé que le Parti conservateur leur avait téléphoné pour savoir s'ils voteraient pour lui. Ayant répondu par la négative, ils ont dit avoir reçu, peu de temps après, des appels les avisant de voter à un lieu autre que celui indiqué sur leur CIE. Les enquêteurs n'ont établi aucun lien entre les appels de sollicitation du Parti conservateur et ceux dirigeant les électeurs vers une mauvaise adresse. On peut comprendre qu'on puisse soupçonner un méfait si des électeurs reçoivent un appel les induisant en erreur après avoir indiqué qu'ils n'appuieraient pas le Parti conservateur. Toutefois, dans le cadre d'une enquête criminelle, il faut plus que deux événements rapprochés dans le temps pour conclure à une infraction : il doit y avoir d'autres preuves qui établissent un lien entre les deux événements. Les enquêteurs n'en ont trouvé aucune.

114. Comme chaque grand parti politique a l'habitude de téléphoner aux électeurs pour solliciter leur appui, il est normal que certains électeurs aient reçu un ou plusieurs appels. Il semblerait même que des millions d'appels de ce genre aient été effectués pendant la campagne. Il n'est ni illégal, ni inapproprié pour un parti de vouloir évaluer ou confirmer ses appuis en période électorale.

115. Si l'on avait voulu délibérément induire les électeurs en erreur, les enquêteurs auraient pu s'attendre à ce qu'il y ait un seul numéro d'origine prédominant ou une foule de numéros prédominants. Les renseignements recueillis pendant l'enquête n'ont pas permis d'établir cela. Si un faux numéro d'origine ou un numéro impossible à retracer avait été utilisé pour délibérément induire les électeurs en erreur, les enquêteurs se seraient attendus à ce que de multiples appels aient été effectués dans une circonscription à partir du même numéro, comme dans Guelph. Toutefois, ce ne fut pas le cas non plus.

116. Les enquêteurs n'ont constaté aucun modèle particulier d'appels visant à induire les électeurs en erreur pour les empêcher de voter, ou les inciter à voter ou à s'abstenir de voter pour un candidat donné par quelque prétexte ou ruse. Si les enregistrements de RMG (la seule entreprise à enregistrer les appels de vive voix, comme mentionné précédemment) ont permis de constater que des électeurs avaient reçu des renseignements erronés sur leur lieu de scrutin, il était assez rare que l'appelant ait indiqué que c'était lui qui avait raison et non la CIE de l'électeur. De même, les enquêteurs n'ont rien trouvé qui corrobore les allégations selon lesquelles des appels auraient été effectués par des personnes prétendant travailler pour Élections Canada ou téléphoner en son nom.

117. Cependant, il convient de souligner le fait que certaines campagnes nationales et locales ont pris des mesures pour que les électeurs soient informés par téléphone de l'adresse de leur lieu de scrutin, même si elles savaient (dans le cas d'un parti, du moins) qu'un petit pourcentage d'entre eux recevrait des renseignements erronés, et même si Élections Canada avait demandé aux partis politiques de ne pas le faire.

4.2 Appels indésirables

118. Les enquêteurs n'ont pas pu confirmer un grand nombre de cas d'appels indésirables. Certains l'ont été dans une certaine mesure, mais jamais les enquêteurs n'ont pu découvrir des éléments de preuve démontrant une intention d'enfreindre la Loi.

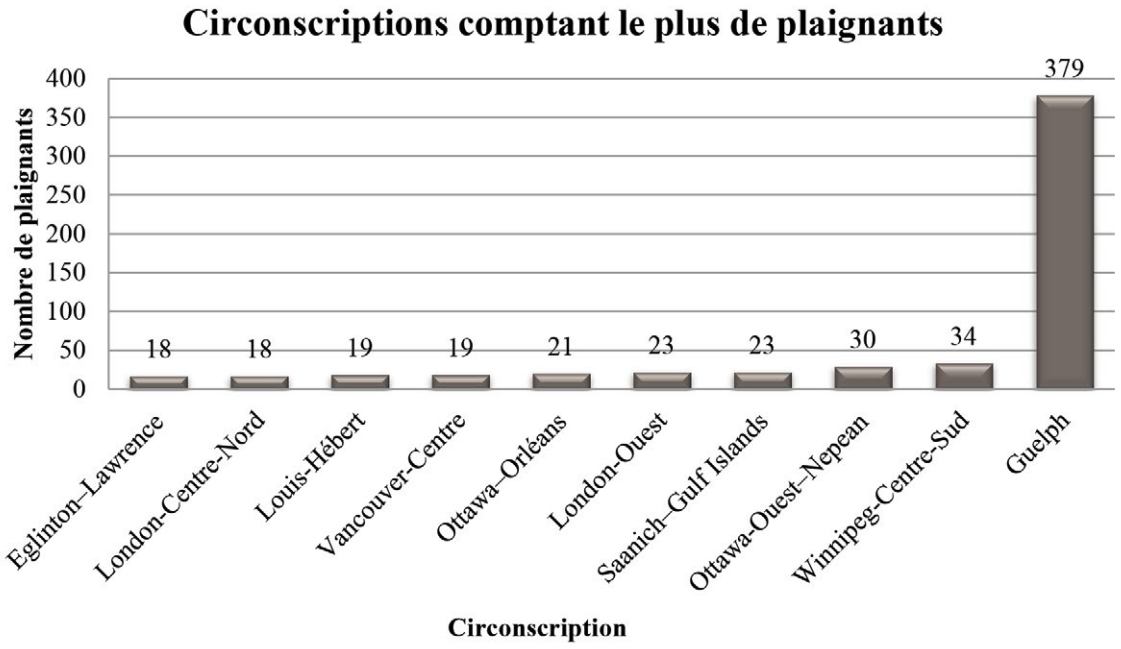
119. Faute de preuve corroborant les allégations d'appels indésirables, on n'a pas pu donner suite à la plupart des plaintes. Les données dont on disposait corroboraient les renseignements fournis par certains plaignants, comme dans le cas des appels répétés provenant d'entreprises de télémarketing. Toutefois, ces appels ne constituaient pas une infraction. Soit ils n'étaient pas illégaux – par exemple, le fait qu'une personne se soit plainte d'avoir reçu un appel de la campagne locale d'une autre circonscription –, soit l'intention criminelle nécessaire était tout simplement impossible à établir.

4.3 Répartition des plaintes

120. Avant de conclure, il pourrait être utile de revenir sur certains éléments de la section 1.3. Cette section indique à quel point les plaignants étaient dispersés, sauf dans la circonscription de Guelph. Elle tend à démontrer que les renseignements recueillis pendant l'enquête n'appuient pas la thèse de la conspiration visant à influencer le processus de vote.

121. Comme il a été indiqué précédemment, des 261 circonscriptions d'où provenaient les électeurs qui ont présenté une plainte quelconque, 228 comptaient 10 plaignants ou moins (et 181, 5 ou moins). Le plus grand nombre de plaignants enregistré dans une circonscription (abstraction faite de Guelph) s'élève à 34. La figure 5 montre les 10 circonscriptions comptant le plus grand nombre de plaignants et met en évidence l'écart marqué entre Guelph et les 9 autres.

Figure 5



Conclusion

122. Après avoir soigneusement examiné toute la preuve, le commissaire a jugé qu'il n'y avait pas de motifs raisonnables de croire qu'une infraction à la Loi avait été commise.

123. Cela découle du fait que la preuve recueillie ne permet pas d'établir que les appels ont été faits dans l'intention : a) d'empêcher ou de tenter d'empêcher un électeur de voter; b) d'inciter un électeur à voter ou à s'abstenir de voter, ou à voter ou à s'abstenir de voter pour un candidat donné par quelque prétexte ou ruse.

124. En l'absence du degré de preuve requis relativement à l'intention, le commissaire ne renverra pas l'affaire au directeur des poursuites pénales.

Annexe – Rapport de l'honorable Louise Charron au commissaire aux élections fédérales

À la demande du commissaire aux élections fédérales, j'ai effectué une vérification approfondie de l'enquête sur les plaintes concernant les appels trompeurs et irritants reçus par des électeurs à l'extérieur de la circonscription de Guelph pendant la 41e élection générale.

1. L'enquête vérifiée

L'enquête vérifiée peut se résumer comme suit.

Au cours de la dernière élection fédérale, un certain nombre d'électeurs ont indiqué avoir reçu des appels téléphoniques de vive voix ou enregistrés, les avisant faussement du changement d'adresse de leur bureau de scrutin. D'autres ont indiqué avoir reçu des appels qu'ils considéraient comme irritants ou harcelants, pour diverses raisons. Le commissaire a fait enquête pour déterminer s'il existait des motifs suffisants pour recommander le dépôt d'accusations, en vertu de la *Loi électorale du Canada* ou du *Code criminel*. Une accusation a été portée en vertu de la *Loi électorale du Canada* pour les appels effectués dans la circonscription de Guelph. L'enquête qu'on m'a demandé de vérifier portait sur les appels sans lien avec l'affaire de Guelph.

Compte tenu de la nature des plaintes, deux dispositions de la *Loi électorale du Canada*, qui interdisent certaines interventions auprès des électeurs, auraient pu être enfreintes : a) l'alinéa 281*g*), selon lequel il est interdit de volontairement empêcher ou de s'efforcer d'empêcher un électeur de voter à une élection; b) l'alinéa 482*b)*, selon lequel il est interdit d'inciter une autre personne à s'abstenir de voter, ou à voter ou non pour un candidat donné par « quelque prétexte ou ruse ».

Après une longue enquête, le commissaire a conclu que rien ne prouvait la perpétration d'une infraction à l'extérieur de Guelph.

2. Mon mandat

On m'a demandé d'effectuer une vérification rigoureuse et exhaustive de l'enquête et de donner mon avis sur sa qualité globale, y compris :

(i) la qualité et la rigueur de l'enquête;

(ii) la pertinence des techniques d'enquête utilisées;

(iii) la nécessité de pousser l'enquête;

(iv) le bien-fondé et la rigueur des conclusions présentées dans les rapports d'enquête, plus précisément la suffisance de la preuve étayant ces conclusions.

On m'a également demandé si les enquêteurs avaient connu des difficultés, qui auraient pu avoir une incidence sur le résultat de l'enquête. Enfin, on m'a invitée à présenter des recommandations concernant tout aspect de l'enquête, selon mon bon jugement.

J'ai d'abord rencontré le commissaire et plusieurs membres de l'équipe d'enquête, qui m'ont donné un aperçu de l'enquête et de ses résultats. On m'a également donné accès à tous les

documents obtenus ou produits pendant l'enquête. À l'exception d'une section protégée par le secret professionnel de l'avocat, j'ai obtenu copie du rapport d'enquête complet, en version papier et électronique; la version électronique comprenait des hyperliens pratiques vers les documents à l'appui. On m'a aussi donné un aperçu de l'enquête menée dans Guelph pour m'aider à mieux comprendre le contexte.

J'ai lu et analysé le rapport d'enquête complet, en tenant compte de la documentation fournie à l'appui. Voici des exemples de ce qu'elle comprenait : documents sur la réception des plaintes, information pertinente sur le processus électoral fournie par Élections Canada, ordonnances de communication, données de fournisseurs de services téléphoniques, courriels et correspondance, notes des enquêteurs, rapports préliminaires et notes d'information, transcriptions et enregistrements audio des entrevues effectuées par les enquêteurs, rapports d'expert, analyses statistiques, documents fournis par les partis politiques et coupures de presse. J'ai examiné cette documentation dans la mesure nécessaire pour comprendre le rapport d'enquête et évaluer le bien-fondé et la rigueur de ses conclusions. J'ai également eu plusieurs discussions de suivi avec le directeur des enquêtes.

Je suis convaincue d'avoir obtenu tout le nécessaire pour m'acquitter de mon mandat. Malgré la quantité énorme d'information recueillie et produite dans le cadre de cette enquête, mon rapport sera bref.

3. Mes conclusions

Commençons par la grande conclusion à laquelle est parvenue l'équipe d'enquête, soit qu'il n'y a aucun motif de croire qu'une infraction à la *Loi électorale du Canada* ou au *Code criminel* a été commise en ce qui concerne les plaintes provenant de l'extérieur de la circonscription de Guelph. À mon avis, cette conclusion est amplement étayée par la preuve.

Cette dernière pourrait en surprendre certains, car plus de 40 000 communications ont été reçues de la part d'électeurs sur ce qu'on appelle communément les « appels automatisés ». Naturellement, les médias ont beaucoup parlé des appels trompeurs au sujet de l'emplacement des bureaux de scrutin lors de la dernière élection générale. Les tribunaux ont également donné leur avis sur la question lors de procédures judiciaires connexes. Il est important de souligner que la plupart des communications provenaient d'électeurs préoccupés par les incidents rapportés dans les médias; ils ont été moins nombreux à indiquer avoir eux-mêmes reçu un appel inapproprié. En faisant abstraction des résultats de l'enquête dans Guelph et des communications reçues de la part d'électeurs préoccupés (par opposition aux plaintes réelles des destinataires d'appels inappropriés), on obtient un portrait de la situation bien différent de ce que les données laissaient entrevoir au départ.

C'est un fait que des électeurs à l'extérieur de Guelph ont reçu des appels inappropriés lors de la 41e élection générale. On a constaté que certains avaient effectivement été dirigés à tort vers un bureau de scrutin autre que celui indiqué sur leur carte d'information de l'électeur. Toutefois, la communication de renseignements faux ou erronés ne constitue pas une infraction. Si rien n'indique qu'on a eu l'intention d'empêcher un électeur de voter, ou d'inciter un électeur à voter ou à s'abstenir de voter par quelque prétexte ou ruse, il n'y a alors aucun motif de croire qu'une infraction a été commise. L'enquête n'a pas démontré pareille intention.

Vu le peu de documents obtenus des fournisseurs de services de téléphonie et de télémarketing, il a été impossible, pour la plupart des plaintes, d'établir le contenu des messages ou l'*identité* des appelants, encore moins leur intention. Même lorsqu'on a pu remonter à une personne agissant au nom d'une entité politique, il s'est généralement avéré que les appelants avaient ciblé des électeurs qui semblaient appuyer le parti en question. Il serait donc illogique d'en conclure qu'ils ont dirigé ces électeurs vers le mauvais bureau de scrutin dans l'intention de les empêcher de voter. De plus, si l'on regarde la répartition géographique globale des appels douteux reçus à l'extérieur de Guelph, il n'en ressort aucune constante notable qui permette de raisonnablement conclure à une intention ou à un projet d'empêcher des électeurs de voter.

Pour ce qui est des plaintes concernant les appels dits irritants – même si leur contenu avait pu être établi avec suffisamment de certitude, ce qui n'a généralement pas été le cas –, absolument rien de prouve, selon moi, qu'on a posé des gestes constituant une infraction à la *Loi électorale du Canada* ou au *Code criminel*.

À mon avis, cette absence de preuve n'est pas attribuable à une quelconque lacune de l'enquête. Constituée d'enquêteurs chevronnés et hautement qualifiés, l'équipe a accompli son travail de façon rigoureuse, équitable et impartiale. Elle a examiné toutes les plaintes et donné suite à chacune d'elles dans la mesure du possible, en utilisant tous les moyens dont elle disposait. Elle a demandé plus d'information, parfois à maintes reprises, à toutes les personnes susceptibles d'être concernées : directeurs du scrutin, employés d'Élections Canada, fournisseurs de services de téléphonie et de télémarketing, et représentants de partis politiques. Dans les situations plus délicates, elle a judicieusement établi un protocole permettant à des tiers indépendants de surveiller la collecte des données requises et d'ainsi assurer l'intégrité du processus. L'équipe a également consulté des experts, au besoin, pour faciliter l'analyse des données. Dans l'ensemble, une excellente enquête a été menée.

Les enquêteurs ont-ils connu des difficultés, qui pourraient avoir eu une incidence sur les résultats de l'enquête? Dans son rapport intitulé *Prévenir les communications trompeuses avec les électeurs – Recommandations du directeur général des élections du Canada à la suite de la 41e élection générale*, le DGE a fourni un aperçu de quelques-unes des difficultés rencontrées par les enquêteurs dans leur recherche de la source des appels inappropriés effectués lors de la dernière élection générale. Toutes les difficultés mentionnées dans ce rapport ont certainement eu une incidence sur le *déroulement* de l'enquête – certaines plus que d'autres.

Par exemple, l'absence de normes contraignantes sur la rétention des données dans le secteur des télécommunications a eu une incidence très importante sur les recherches visant à déterminer l'identité des appelants. Comme je l'ai déjà mentionné, les documents étaient si peu nombreux qu'il a été impossible d'établir l'identité des appelants dans la plupart des cas. Sans cette information, c'est évidemment l'impasse. Le fait que la plupart des plaintes ont été présentées au moins neuf mois après le jour de l'élection (à la suite d'une forte couverture médiatique en février 2012) a exacerbé le problème.

Une autre difficulté importante, selon moi, vient du fait que les partis politiques ne sont actuellement pas tenus d'indiquer à Élections Canada s'ils ont eu recours à une firme de télécommunication pour téléphoner aux électeurs et, le cas échéant, l'objet des appels, les messages transmis et les numéros de téléphone des destinataires. Les enquêteurs devaient généralement s'en remettre au bon vouloir des partis politiques et des entreprises de télémarketing pour obtenir ce type de renseignements.

Certaines entreprises de télémarketing engagées par les partis politiques ont tout simplement refusé de collaborer; d'autres ont fini par collaborer au bout d'un long moment. Les partis politiques ont généralement accepté de fournir les données voulues, mais encore une fois, certains ont exagérément tardé à le faire ou ont opposé une résistance inexplicable.

Je ne puis dire si le *résultat* de l'enquête aurait été différent en l'absence de toutes ces difficultés. Je n'en ai pas l'impression. Les enquêteurs ont d'ailleurs conclu, à juste titre, que si l'on avait voulu tromper des électeurs à l'extérieur de Guelph, on aurait pu s'attendre à ce qu'il y ait un seul numéro demandeur prédominant ou une foule de numéros demandeurs, ou à ce que de multiples appels aient été effectués dans une circonscription à partir du même numéro. Or, ce n'est pas le cas.

Pour terminer, je tiens à remercier le commissaire et son équipe d'enquêteurs de m'avoir apporté toute l'aide dont j'avais besoin pour effectuer cette vérification.

L'honorable Louise Charron, LL.B., C.C.
Le 25 février 2014