



Gouvernement
du Canada

Government
of Canada

Commissaire aux
élections fédérales

Commissioner of
Canada Elections

RAPPORT ANNUEL 2017-2018

COMMISSAIRE AUX ÉLECTIONS FÉDÉRALES



Contactez-nous

EN LIGNE :

www.cce-cef.gc.ca

FORMULAIRE ÉLECTRONIQUE SÉCURISÉ POUR DÉPÔT D'UNE PLAINTÉ :

[https://www.cce-cef.gc.ca/
complaint/index_f.aspx](https://www.cce-cef.gc.ca/complaint/index_f.aspx)

TÉLÉPHONE :

1-855-759-6740

TÉLÉCOPIEUR :

1-800-663-4908 ou 819-939-1801

ADRESSE POSTALE :

Commissaire aux élections
fédérales
C.P. 8000, succursale T
Ottawa (Ontario)
K1G 3Z1

COURRIEL :

info@cef-cce.gc.ca

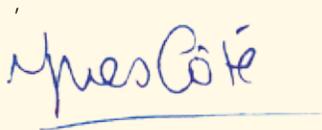
Suivez-nous sur Twitter @cef_cce.

Le 15 mai 2018
Mme Kathleen Roussel
Directrice des poursuites pénales
160, rue Elgin, 12e étage
Ottawa (Ontario)
K1A 0H8

Madame,

En vertu du paragraphe 16(1.1) de la *Loi sur le directeur des poursuites pénales*, j'ai le plaisir de vous présenter le Rapport annuel de 2017-2018 de mon Bureau. Conformément aux exigences énoncées au paragraphe 16(1.1), le présent rapport porte sur nos activités et opérations du 1^{er} avril 2017 au 31 mars 2018, mais ne contient aucun détail relatif à nos enquêtes.

Je vous prie d'agréer, Madame, mes salutations distinguées.



Yves Côté, c.r.
Commissaire aux élections fédérales

Table des matières

Message du commissaire	40
À propos de nous	42
Bilan de l'année 2017-2018..	43
Budget de 2018	43
La Division des enquêtes du Bureau du commissaire aux élections fédérales à titre d'organisme d'enquête	43
Comparutions devant les comités	43
État des modifications législatives	44
Projet de loi C-33	44
Projet de loi C-50	44
Le commissaire aux élections fédérales et l'environnement public	44
Ateliers sur la recherche en sciences sociales de Concordia	45
Santé mentale	45
Questions présentant un intérêt particulier	45
Activités de tiers lors de la 42e élection générale	45
La technologie, les médias sociaux et les élections	46
Composantes étrangères dans le cadre des enquêtes électorales	46
Fausses promesses électorales	47
Observation et contrôle d'application de la Loi	47
Lettres d'avertissement et d'information	47
Transactions	48
Accusations et poursuites	49
Regard sur l'avenir	51
Préparatifs en prévision de la 43e élection générale	51
Enjeux liés aux plates-formes de médias sociaux	51
Réforme électorale	51
Annexe A – Répartition des dossiers (du 1^{er} avril 2017 au 31 mars 2018)	52
Annexe B – Tableaux financiers	54

Message du commissaire

Il me fait grand plaisir de présenter le rapport annuel du Bureau du commissaire aux élections fédérales (CEF) pour l'exercice financier de 2017-2018.

Notre Bureau a eu une année bien remplie. Bien que le présent rapport fournisse bien des renseignements sur le travail que nous avons accompli l'an passé, j'aimerais m'arrêter sur certains enjeux que j'estime importants.

D'abord, notre division des enquêtes a finalement obtenu la désignation d'organisme d'enquête en vertu de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Cette désignation nous permettra de recueillir plus facilement des renseignements que détiennent d'autres institutions fédérales et, par conséquent, facilitera notre travail d'enquête.

Il y eut ensuite l'annonce de fonds additionnels alloués à notre Bureau dans le budget fédéral de 2018. Depuis quelques années, je souligne la nécessité de réduire notre dépendance à l'égard des ressources déterminées et contractuelles, à la fois pour attirer et retenir du personnel qualifié et afin d'assurer l'optimisation de nos ressources. C'est donc avec grande satisfaction que j'ai appris qu'un montant additionnel de 1,5 million de dollars par année a été alloué à notre organisation. Ce montant représente une augmentation importante de notre budget de base et aura certainement une incidence positive sur notre bureau.

Du côté des enquêtes, nous avons consacré la dernière année à finaliser notre travail sur bon nombre de dossiers de financement politique ainsi que sur des enquêtes de nature complexe. Cela s'ajoute aux autres préparatifs qui se déroulent dans l'ensemble de notre bureau en vue de la prochaine élection générale d'octobre 2019 et qui visent à anticiper et être en mesure de s'attaquer aux défis auxquels nous serons confrontés.

L'utilisation inappropriée des médias sociaux et la possibilité d'ingérence étrangère m'interpellent tout particulièrement, de la même manière que, j'en suis sûr, elles interpellent la majorité de nos concitoyens.

Des enquêtes portant sur l'ingérence étrangère soulèvent de nombreuses questions difficiles, dont certaines sont soulignées dans ce rapport. Nous avons pris des mesures pour nous attaquer à cette problématique, de concert notamment avec d'autres organisations qui ont aussi un rôle à jouer dans la détection et la prévention de telles interférences. Nous travaillerons étroitement avec ces organisations dans le but de promouvoir l'adoption d'une approche intégrée qui tire le meilleur parti de leur expérience et de leur expertise.

L'abus des médias sociaux, ainsi que leur potentiel à créer de graves problèmes relativement à l'intégrité des processus démocratiques, soulève aussi des questions d'importance fondamentale. Nombreux sont ceux qui ont un rôle à jouer dans la prévention de la propagation de la désinformation : les partis politiques, les candidats, Élections Canada, les tiers, les ONG, les médias traditionnels et les plates-formes de médias sociaux. Pour lutter efficacement contre ce problème, seule une approche multidimensionnelle, impliquant une collaboration de la part de toutes ces entités, peut fonctionner.

Je tiens à souligner que, depuis un certain temps, nous avons ouvert un dialogue avec certaines plates-formes de médias sociaux et avons ce que je considère être de bonnes relations avec elles. Cette année, j'ai sollicité l'engagement de certaines plates-formes clés pour qu'elles fassent tout en leur pouvoir pour nous assister dans notre travail. Les réponses qu'elles nous ont fournies jusqu'à maintenant sont encourageantes. Néanmoins, je suis conscient qu'il reste énormément de travail à accomplir, tant sur le plan des médias sociaux que sur le plan de l'ingérence étrangère. Ces problèmes ne se prêtent pas à de solutions simples et nous sommes déterminés à rester vigilants et à utiliser tous les outils à notre disposition pour assurer le respect de la Loi.

Dans ce même ordre d'idées, en avril 2018, suite à la fin de l'exercice financier, le gouvernement a déposé le projet de loi C-76 à la Chambre des communes. Dans l'éventualité où ce projet de loi serait adopté

dans sa forme actuelle, il réglerait de nombreux problèmes que je souligne depuis quelques années. L'adoption de ces modifications, attendues depuis longtemps, contribuerait grandement à adapter le régime de contrôle d'application de la *Loi électorale du Canada* aux réalités du XXI^e siècle.

Il importe de souligner certaines des modifications contenues dans le projet de loi C-76, soit :

- la création d'un système de sanctions administratives pécuniaires pour plusieurs des infractions prévues à la Loi;
- la possibilité de conclure des transactions qui imposent de réelles conséquences aux contrevenants;
- le pouvoir de demander l'émission d'une ordonnance judiciaire forçant un témoin de fournir des renseignements dans le cadre d'une enquête en cours;
- le pouvoir pour le commissaire de déposer des accusations sans avoir à obtenir l'approbation du directeur des poursuites pénales;
- le retour du CEF au sein du Bureau du directeur général des élections.

Toutes les modifications proposées faciliteraient grandement le contrôle d'application de la Loi : les éléments de preuve seraient plus faciles à obtenir; les infractions présumées seraient traitées de manière beaucoup plus efficace (sans ajouter

à la charge de travail des tribunaux qui sont déjà surchargés); lorsque le dépôt de chefs d'accusation est justifié, cela se produirait beaucoup plus rapidement; etc. Tout compte fait – et, pour moi, il s'agit là de l'élément clé de la réforme proposée – ces changements mèneraient à une meilleure et plus prompte conformité de même qu'à un contrôle d'application plus efficace.

Au cours de l'année à venir, nous appuierons, bien entendu, le Parlement, dans l'examen qu'il fera du projet de loi C-76, et nous préparerons la mise en œuvre des modifications proposées dans ces mesures législatives ce qui constituera, pour notre Bureau, une charge de travail considérable.

Enfin, j'aimerais remercier sincèrement le groupe de personnes dévouées qui composent notre équipe. C'est avec grand enthousiasme que j'envisage le travail que, tous ensemble, nous continuerons d'effectuer pour défendre et maintenir l'intégrité de notre système électoral.



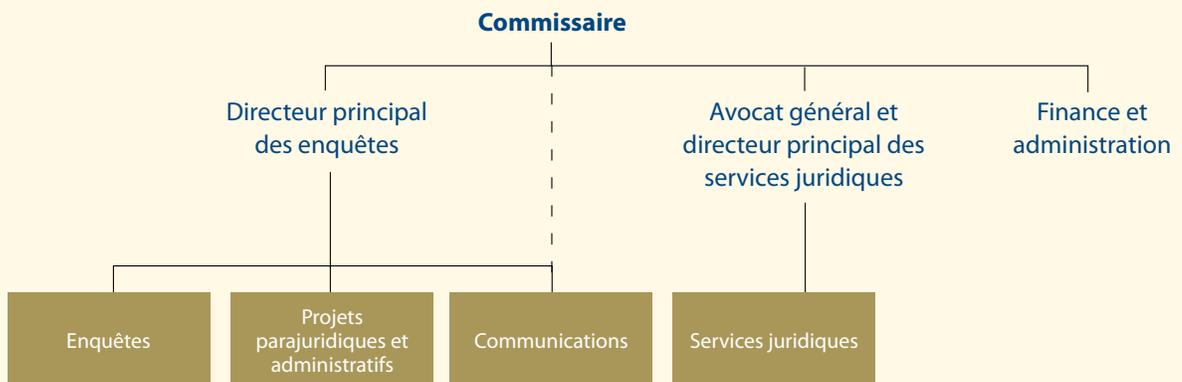
Yves Côté, c.r.
Commissaire aux élections fédérales

À propos de nous

Le poste de commissaire aux élections fédérales (CEF) a été créé en 1974. Les pouvoirs du commissaire aux dépenses d'élection (comme on l'appelait alors) se limitaient à veiller à l'observation et à l'exécution des dispositions liées aux dépenses d'élection. En 1977, les responsabilités du commissaire ont été considérablement élargies de manière à couvrir toutes les dispositions de la *Loi électorale du Canada* (la Loi), et le titre du poste est devenu officiellement celui de commissaire aux élections fédérales.

De nos jours, le CEF continue de jouer un rôle important pour ce qui est de préserver la confiance des Canadiens envers le processus démocratique. En sa qualité de haut fonctionnaire indépendant, le commissaire est chargé de veiller à l'observation et au contrôle d'application de la Loi et de la *Loi référendaire* dans le but de renforcer l'intégrité du processus électoral.

Le commissaire est appuyé par quelque 30 personnes, ce qui comprend tant des fonctionnaires que des entrepreneurs indépendants.



Plaintes et renvois

Toutes les plaintes reçues par le commissaire en vertu de la Loi sont évaluées afin de déterminer si elles relèvent du mandat du Bureau. Le commissaire reçoit également des renvois d'Élections Canada. Ces renvois sont surtout constitués de dossiers provenant de la division sur le financement politique et de celle sur l'intégrité électorale. Élections Canada transfère également certaines plaintes reçues du public au bureau du commissaire lorsqu'elles relèvent de son mandat.

Les personnes dont les plaintes ou les allégations ne relèvent pas de la compétence du commissaire en sont informées et, dans la mesure du possible, elles sont dirigées vers le bon mécanisme d'examen des plaintes.

Si, au terme d'un examen préliminaire, le commissaire estime que les allégations d'une plainte ou d'un renvoi peuvent avoir un fondement, une enquête peut être menée pour clarifier les faits et amasser des éléments de preuve liés à l'infraction présumée. En tout temps durant ce processus, le commissaire s'assure que les décisions sont guidées par les

principes de l'indépendance, de l'impartialité et de l'équité. La *Politique du commissaire aux élections fédérales sur l'observation et le contrôle d'application de la Loi électorale du Canada* contient de plus amples renseignements sur le mandat du commissaire. On la retrouve au site Web du commissaire, à l'adresse suivante : www.cce-cef.gc.ca.

Déposer une plainte

Le commissaire reçoit des plaintes de nombreuses sources. Quiconque désire déposer une plainte ou communiquer des allégations d'actes fautifs en vertu de la *Loi électorale du Canada* peut communiquer avec le Bureau du commissaire :

- par formulaire électronique : www.cce.cef.gc.ca,
- par courriel : info@cef-cce.gc.ca,
- par télécopieur : **1-800-663-4906** ou **819-939-1801**, ou
- par la poste :

Commissaire aux élections fédérales
C.P. 8000, succursale T
Ottawa (Ontario)
K1G 3Z1

Bilan de l'année 2017-2018

Budget de 2018

Conformément aux dispositions énoncées dans la Loi, le commissaire est en mesure d'embaucher des employés et de retenir les services d'enquêteurs ou de personnes possédant une expertise technique ou spécialisée afin de l'aider et de le conseiller dans l'exercice de son mandat. Toutefois, ces dernières années, comme l'a souligné à plusieurs occasions le commissaire, les ressources temporaires ainsi embauchées étaient de plus en plus utilisées pour exercer des fonctions permanentes au sein du Bureau. Dans bien des cas, cette dépendance à l'égard de ces ressources contractuelles et de celles nommées pour une période déterminée a donné lieu à un roulement de personnel, ce qui a nécessité de consacrer temps et énergie à des activités de recrutement et a entraîné la perte du savoir organisationnel, des délais associés au transfert répété des fichiers aux nouvelles ressources, ainsi qu'une augmentation des coûts liés aux enquêtes et au personnel.

Afin de corriger la situation, le CEF a officiellement demandé une augmentation de ses crédits en 2017-2018 – demande qui lui a été accordée – dans le but de convertir des postes auparavant temporaires en des postes permanents et ainsi réduire considérablement la nécessité de recourir à des employés contractuels. Ces nouveaux fonds, d'un montant de 7,1 millions de dollars sur cinq ans et de 1,5 million de dollars par année par la suite, permettront au Bureau de consolider à l'interne le niveau de compétences dont il a besoin en permanence pour traiter les dossiers de plus en plus complexes qui lui sont soumis en raison de l'évolution du contexte électoral.

La Division des enquêtes du Bureau du commissaire aux élections fédérales à titre d'organisme d'enquête

Depuis les années 1990, le commissaire aux élections fédérales cherche à se voir habilité à agir à titre d'organisme d'enquête, sous le régime de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. En obtenant cette qualité réglementaire, le CEF pourrait se voir divulguer par d'autres organismes du gouvernement fédéral les renseignements qu'il demande dans le cadre de son travail d'enquête, sans avoir besoin d'obtenir le consentement de la personne concernée. La Division des enquêtes du CEF s'est vue conférer cette qualité réglementaire en mars 2018. Il s'agit là d'une avancée positive qui permettra de mener à bien les enquêtes plus rapidement.

Comparutions devant les comités

Le 13 avril 2017, le commissaire s'est présenté devant le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles dans le cadre de son examen des rapports produits par le directeur général des élections (DGE) à l'occasion de la 42^e élection générale. Lors de cette comparution, le commissaire a présenté un certain nombre de recommandations ayant une incidence directe sur son Bureau, qui comprenaient, entre autres : le pouvoir de présenter une demande au tribunal pour contraindre un témoin à comparaître; l'adoption d'un régime de sanctions administratives pécuniaires à l'égard des infractions réglementaires; et l'élargissement de la portée des conditions lors d'une transaction. Le commissaire a également profité de l'occasion pour expliquer la réglementation actuelle régissant les tiers en période électorale. En outre, il a recommandé de revoir le régime réglementaire applicable aux tiers.

Le commissaire a également été invité à comparaître devant le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre des communes en juin 2017. Cette comparution était également liée aux rapports du DGE.

État des modifications législatives

Projet de loi C-33

En novembre 2016, le gouvernement a déposé le projet de loi C-33 devant la Chambre des communes. Dans ce projet de loi, des modifications sont proposées à *Loi électorale du Canada*, dont le transfert du Bureau du commissaire aux élections fédérales pour qu'il relève de nouveau du Bureau du directeur général des élections. Si ce projet de loi est adopté, la durée du mandat du commissaire passera de sept à dix ans, et la nomination de ce dernier relèvera du DGE, après consultation avec le directeur des poursuites pénales (DPP). Dans ce projet de loi, on propose également que le commissaire publie un rapport annuel de la manière et sous la forme qu'il juge appropriées, de même qu'un rapport décrivant les modifications recommandées à la Loi, qui permettraient d'améliorer le régime d'observation et d'application de la Loi. Ce deuxième rapport serait remis au DGE, après chaque élection générale, et ferait l'objet d'une section séparée dans le rapport produit par le directeur général des élections en vertu de l'article 535 de la Loi.

En date du 31 mars 2018, la Chambre des communes n'avait toujours pas entamé le débat en deuxième lecture du projet de loi C-33.

Projet de loi C-50

Le 31 mai 2017, le gouvernement a déposé devant la Chambre des communes le projet de loi C-50, dans lequel des modifications sont proposées à la *Loi électorale du Canada* en vue d'adopter un régime concernant la publicité et la production de rapports sur les activités de financement auxquelles assistent des ministres, des chefs de parti ou des candidats à la direction. Ce projet de loi permettrait également de modifier les règles applicables aux dépenses de course à l'investiture et de course à la direction des candidats en vue de les harmoniser avec celles applicables aux dépenses électorales des candidats, comme l'avaient recommandé le DGE et le commissaire en septembre 2016.

Suivant la modification apportée par le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre des communes le 23 octobre 2017, le projet de loi prévoit également 13 nouvelles infractions de responsabilité stricte pour permettre la mise en application du nouveau régime concernant la publicité et la production de rapports sur les activités de financement. Il prévoit également des sanctions pour ces infractions lors d'une déclaration de culpabilité par procédure sommaire, qui diffèrent du régime de peines habituellement prévues dans la Loi pour de telles infractions. Au lieu de l'amende maximale de 2 000 \$ ou de la peine d'emprisonnement d'une durée maximale de trois mois, ou les deux, qui sont actuellement prévues pour les autres infractions de responsabilité stricte visées par la Loi, ces nouvelles infractions seraient simplement punissables d'une amende maximale de 1 000 \$.

Le 13 février 2018, la Chambre des communes a adopté le projet de loi C-50. En date du 31 mars 2018, le projet de loi en était à l'étape du débat en deuxième lecture devant le Sénat.

Comme l'a mentionné précédemment le commissaire, l'adoption d'infractions supplémentaires de nature réglementaire – en particulier des infractions pour lesquelles des sanctions encore moins sévères sont prévues – rendrait inefficace et coûteuse l'application de la loi à l'égard de ces dernières, par l'entremise des tribunaux criminels. Un régime de sanctions administratives pécuniaires permettrait de composer avec de telles infractions réglementaires beaucoup plus efficacement.

Le commissaire aux élections fédérales et l'environnement public

En 2014, suivant l'adoption du projet de loi C-23, le CEF, qui relevait jusqu'alors d'Élections Canada, a été transféré au Service des poursuites pénales du Canada (SPPC). Ce transfert s'est accompagné de la création et de l'élaboration d'un site Web pour le CEF. Avant 2014, le CEF n'avait aucune présence officielle indépendante sur le Web et au cours des années qui

ont suivi, l'organisation a continué d'améliorer son site Web et de faire fond sur ce dernier. Toutefois, comme de plus en plus de Canadiens se tournent vers le Web et les médias sociaux pour obtenir de l'information, le CEF a reconnu qu'il ne devait pas seulement miser sur sa présence actuelle dans l'espace numérique : il devait également profiter de cette occasion pour renforcer son indépendance. C'est pourquoi en 2017-2018, le Bureau a pris une série de mesures pour donner une nouvelle image à l'organisation et la rendre clairement distincte du SPPC et d'Élections Canada. Cette nouvelle image de marque sera utilisée dans les communications du CEF à l'intention du grand public, notamment sur les comptes de médias sociaux et le site Web du CEF.

Le CEF prévoit lancer officiellement sa nouvelle image de marque et ses comptes de médias sociaux au début du nouvel exercice.

Ateliers sur la recherche en sciences sociales de Concordia

Tout au long de 2017-2018, une série d'activités d'apprentissage, mettant l'accent sur la démocratie et son évolution au Canada au cours du dernier siècle et demi, ont été organisées dans le cadre des ateliers sur la recherche en sciences sociales (Workshops on Social Science Research) de l'Université Concordia. Dans le cadre de cette série d'activités, le commissaire a été invité à animer une séance d'une journée et à y expliquer son mandat et certains des principaux problèmes et défis auxquels fait face son Bureau. Lors de cette séance, le commissaire et l'avocat général du Bureau ont discuté de divers problèmes avec les participants, dont le secret du vote à l'ère des médias sociaux, la prolifération des fausses nouvelles ainsi que les fausses informations relatives au vote et autres mécanismes modernes utilisés pour tenter d'influencer le choix électoral des électeurs, et ils ont cherché à déterminer si le régime actuel d'observation et d'application de la loi permet de répondre aux défis du XXI^e siècle et si les dispositions applicables aux tiers à l'heure actuelle établissent des conditions équitables.

Santé mentale

Au cours des dernières années, le gouvernement du Canada a fait de la santé mentale une priorité au sein du milieu de travail. En vue de soutenir cette initiative, les employés du CEF, à tous les niveaux de l'organisation, ont été invités à participer à des tables rondes afin d'exprimer leurs préoccupations et de proposer des stratégies potentielles pour composer avec les facteurs qui affectent la santé mentale au travail. Au cours des mois à venir, le Bureau examinera ces questions plus en détail dans l'optique de promouvoir le bien-être psychologique de ses employés, d'élaborer des plans pour atténuer certains des risques ciblés et de s'assurer que tous les employés connaissent les outils et les services mis à leur disposition en cas de besoin et y ont accès.

Questions présentant un intérêt particulier

La Loi couvre un vaste éventail de sujets et certains posent des défis en matière d'observation et d'application de la Loi pour le CEF. Au cours de l'année 2017-2018, quelques questions ont été soulevées et, même si elles ne font pas forcément l'objet d'un grand nombre de plaintes, certaines méritent d'être soulignées. Le Parlement pourrait souhaiter examiner ces questions dans le but d'apporter les changements législatifs requis pour clarifier les aspects de la Loi concernés.

Activités de tiers lors de la 42^e élection générale

Tel qu'il a été signalé précédemment, le CEF a reçu un nombre important de plaintes au sujet de tiers menant des activités autres que publicitaires pour faire la promotion de candidats ou de partis, ou s'opposer à ceux-ci, dans le cadre de l'élection générale de 2015. La Loi ne réglemente pas la conduite d'un tiers qui réalise de telles activités à l'extérieur du cadre de la campagne d'un candidat ou d'un parti enregistré. Inversement, lorsque ces activités sont menées en coordination avec la campagne d'un candidat ou d'un parti enregistré, la valeur commerciale des avantages qui en découlent

est considérée, dans la plupart des cas, comme une contribution non monétaire que ce tiers verse à ce candidat ou à ce parti.

En date du 31 mars 2018, le Bureau du commissaire aux élections fédérales avait terminé l'examen de plusieurs de ces plaintes. Dans le cadre de toutes celles examinées, on n'a découvert aucune preuve que de telles activités ont été menées dans le cadre de la campagne d'un candidat ou en coordination avec un parti enregistré. D'après les éléments de preuve disponibles, ces tiers ont réalisé leurs activités de façon indépendante, et comme ces dernières n'ont pas mené à la diffusion de publicités électorales, elles n'étaient pas assujetties aux dispositions de la Loi qui régissent les activités de tiers.

Comme l'a souligné le commissaire lors de sa comparution devant le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles le 13 juin 2017 :

« Il ressort de ces plaintes que de nombreux plaignants ont l'impression que, dans certaines circonscriptions, la participation des tiers au processus électoral a été d'une telle ampleur que les résultats des élections en ont été indûment affectés. Il me semble que la participation des tiers au processus électoral canadien continuera vraisemblablement de croître. C'est pourquoi il est peut être temps que le Parlement revoie le régime des tiers instauré il y a dix sept ans, dans le but d'assurer que tous puissent continuer à prendre part à la lutte électorale à armes égales. »

Lors de la rédaction du présent rapport, ces propos étaient toujours pertinents.

La technologie, les médias sociaux et les élections

La prolifération croissante des médias sociaux offre aux Canadiens une foule de nouvelles façons de rester au fait de l'actualité et des événements et de rester en contact avec les gens, tant dans leur environnement immédiat que de l'autre côté de la planète. Cette réalité n'a jamais été aussi évidente que lors des élections tenues ces dernières années,

tant en Amérique du Nord qu'à l'étranger, dans le cadre desquelles la technologie a ou est soupçonnée d'avoir influencé de manière importante le résultat des élections – tant de façon légitime que de manière plus ou moins légale.

À la suite de l'élection générale de 2015, le commissaire a souligné le fait qu'à l'époque, les nouvelles technologies n'avaient pas soulevé de préoccupations importantes en ce qui concerne l'application des lois électorales du Canada. Toutefois, il a affirmé que la transition vers l'utilisation des médias sociaux, tant par les entités politiques que non politiques, risquait fort de soulever des questions qui ne pourraient pas être résolues en se référant à la Loi, en sa version actuelle. Ces affirmations sont tout aussi pertinentes aujourd'hui qu'elles l'étaient en 2015-2016.

Composantes étrangères dans le cadre des enquêtes électorales

Au cours de la dernière année, le CEF a été appelé à mener des enquêtes portant sur certaines activités réalisées à l'extérieur du Canada ou sur la participation présumée de personnes ou d'organismes étrangers, ce qui s'est avéré être de plus en plus le cas lors des derniers cycles électoraux.

La plupart du temps, la présence de composantes étrangères dans le cadre des enquêtes entraîne des délais, augmente le degré de complexité et crée d'autres difficultés. Par exemple, beaucoup de temps et de ressources seront nécessaires, dans bien des cas, simplement pour obtenir des éléments de preuve qui se trouvent à l'extérieur du Canada. Dans certains cas, il sera tout simplement impossible d'obtenir ces derniers s'ils sont sous la responsabilité d'un pays avec lequel le Canada n'a pas conclu d'accord de coopération. Si des représentants d'un État étranger ont été impliqués dans les événements faisant l'objet de l'enquête, le travail d'enquête s'en trouvera alors encore plus ardu. Bien entendu, il ne s'agit pas là d'une difficulté avec laquelle seul le CEF est appelé à composer : cette réalité entourant aujourd'hui l'application de la loi touche la plupart des organismes d'enquête, et enquêter sur des

infractions prévues à la Loi présentera toujours des difficultés – dont certaines pourraient être difficiles à surmonter – lorsque des acteurs étrangers sont impliqués et que des preuves se trouvent dans d'autres pays.

Fausse promises électorales

En mars 2018, le CEF a reçu un afflux de lettres de citoyens préoccupés, qui estimaient que la décision d'un parti politique de ne pas donner suite à ses promesses électorales contrevenait à l'alinéa 482b) de la Loi. Selon l'alinéa 482b), commet une infraction toute personne qui « incite une autre personne à voter ou à s'abstenir de voter [...] pour un candidat donné par quelque prétexte ou ruse ». Les auteurs des lettres reçues estimaient qu'en ne respectant pas ses promesses électorales, le parti politique s'était servi de ces dernières comme prétexte ou comme ruse pour inciter les électeurs à voter pour les candidats du parti.

Lors de son examen, le commissaire a conclu que l'intention du législateur n'était pas que les déclarations d'intention exprimées sous forme de promesses électorales fassent partie des éléments visés par l'alinéa 482b). Dans une démocratie, le discours politique et les activités de propagande électorale (y compris la prise d'engagements électoraux) sont des formes d'expression hautement protégées. Dans leurs efforts pour remporter les élections, les partis et les candidats tentent de convaincre les électeurs du bien-fondé de leur programme électoral, ainsi que de leur capacité et de leur détermination à en assurer la mise en œuvre, s'ils sont élus. Si l'intention du législateur avait réellement été que les juges et les organismes d'enquête aient un rôle à jouer en punissant ou en sanctionnant les partis ou les candidats qui ont soi-disant manqué à leurs promesses électorales, il aurait été raisonnable de s'attendre à ce qu'il utilise un langage très différent et beaucoup plus précis que le libellé actuel de l'alinéa 482b).

Il convient de souligner que les tribunaux canadiens qui ont interprété des dispositions semblables prévues dans des lois provinciales ont conclu que celles-ci ne s'appliquaient pas aux déclarations d'intention, comme les promesses électorales. Par exemple, dans l'affaire *Friesen c. Hammell* (1999) BCCA 23, la Cour d'appel de la Colombie Britannique en est arrivée à cette conclusion lors de son interprétation de l'article 256 de l'*Election Act* de la province, qui présente les mêmes origines législatives – la première loi adoptée au Royaume Uni en 1854 – que l'alinéa 482b) de la Loi.

Observation et contrôle d'application de la Loi

L'intégrité du processus électoral dépend en grande partie de la bonne foi des participants et de leur volonté de respecter les exigences établies dans la loi électorale canadienne. Le mandat du commissaire renforce la supervision du système électoral, permettant à tous les participants de prendre part avec confiance au processus électoral. La *Politique du commissaire aux élections fédérales sur l'observation et le contrôle d'application de la Loi électorale du Canada*¹ souligne la manière dont le commissaire exerce son mandat en vertu de la Loi.

Lettres d'avertissement et d'information

Les lettres d'avertissement et d'information constituent une mesure informelle d'application de la Loi. Entre le 1^{er} avril 2017 et le 31 mars 2018, le commissaire a émis 160 lettres d'avertissement et d'information pour des infractions d'observations mineures ou commises par inadvertance. Actuellement, ces lettres ne sont pas rendues publiques. Toutefois, dans le but d'assurer une plus grande transparence et de maintenir la confiance du public relativement à l'intégrité du régime d'application de la Loi, le Parlement pourrait considérer la possibilité d'accorder au commissaire le pouvoir discrétionnaire de rendre public le contenu de certaines de ces lettres.

¹ La *Politique du commissaire aux élections fédérales sur l'observation et le contrôle d'application de la Loi électorale du Canada* se trouve en ligne à l'adresse : www.cef-cce.gc.ca.

Transactions

La *Loi électorale du Canada* permet au commissaire de conclure une transaction avec une partie visée s'il a des motifs raisonnables de croire à l'existence, à l'imminence ou à la probabilité d'un acte ou d'une omission pouvant constituer une infraction. Les transactions sont volontaires et sont assorties des conditions que le commissaire estime nécessaires pour faire respecter la Loi.

Entre le 1^{er} avril 2017 et le 31 mars 2018, le commissaire a conclu cinq transactions :

- deux transactions ont été conclues avec des personnes qui ont reconnu avoir commis des infractions prévues à la Loi en omettant de produire les rapports de campagne électorale et les documents connexes. La Loi précise que l'agent officiel doit fournir au DGE un rapport de campagne signé, accompagné des documents connexes, y compris un rapport du vérificateur à cet égard, dans les quatre mois suivant le jour du scrutin;
- une transaction a été conclue avec un parti politique qui a omis de nommer un nouvel agent principal lorsque celui en poste a été déclaré inadmissible et qui a fourni de faux renseignements au DGE. Selon la Loi, commet une infraction un parti enregistré qui omet de nommer sans délai un remplaçant lorsque son agent principal devient inadmissible. Commet également une infraction un parti enregistré ayant nommé un remplaçant qui omet d'en informer le DGE dans les 30 jours suivant ce remplacement. En outre, est considéré comme une infraction le fait pour un parti enregistré de fournir des renseignements faux ou trompeurs sur la validité des renseignements d'enregistrement au début d'une élection générale et lors de la confirmation annuelle de ces renseignements, dans les déclarations au DGE;
- une transaction a été conclue avec une personne qui a reconnu avoir commis des infractions prévues à la Loi, qui sont liées aux campagnes d'investissement de 2009 et de 2014. Selon la version de la Loi en vigueur avant l'adoption du projet de loi C-23, est considérée comme une infraction l'omission par un agent financier d'un candidat à l'investissement d'ouvrir un compte bancaire séparé pour les besoins exclusifs de la campagne du candidat. Est également considéré comme une infraction le défaut par l'agent financier d'un candidat à l'investissement de disposer de l'excédent de fonds de la campagne à l'investissement et le fait d'esquiver l'interdiction faite à toute personne ou entité autre qu'un citoyen canadien ou un résident permanent du Canada d'apporter une contribution en vertu de la Loi. En outre, au moment des événements, la Loi exigeait que l'agent financier d'un candidat à l'investissement paye toute créance impayée du candidat dans les quatre mois suivant la date de désignation fixée pour la course à l'investissement;
- une transaction a été conclue avec une personne qui, en sa qualité de ministre fédéral, a associé des annonces de financement du gouvernement fédéral à des activités partisans en vue de faire la promotion de son parti enregistré, peu de temps avant le déclenchement de l'élection générale de 2015. Selon la Loi, constitue une infraction le fait pour les donateurs inadmissibles de contourner sciemment l'interdiction d'apporter une contribution à un parti enregistré.

Les transactions sont actuellement publiées dans la *Gazette du Canada*. Cette pratique cessera d'avoir cours à compter du 1^{er} avril 2018. Les versions intégrales des transactions continueront d'être accessibles sur le site Web du CEF à l'adresse : **www.cce-cef.gc.ca** et seront transmises sur les comptes de médias sociaux du CEF.

Accusations et poursuites

Si le commissaire a des motifs raisonnables de croire qu'une infraction prévue à la Loi a été commise, il peut renvoyer l'affaire au DPP qui, seul, a le pouvoir de décider s'il y a lieu de déposer des accusations. Le DPP agit à titre d'autorité de poursuite indépendante chargée de mener les poursuites de compétence fédérale et de fournir des conseils juridiques aux organismes d'enquête.

Le 26 septembre 2017, des accusations ont été portées devant la Cour provinciale de l'Ontario contre deux personnes pour des événements survenus durant la période électorale entourant la 42^e élection générale. Une accusation a été portée conjointement à l'endroit de Mme Clara Robyn Suraski et de Mme Lauren Bayla Suraski pour avoir demandé un autre bulletin de vote alors qu'elles avaient déjà voté. De plus, les intéressées ont fait l'objet de deux accusations chacune pour des infractions liées au fait qu'elles ont demandé à voir leur nom inscrit sur plus d'une liste électorale.

Le 14 décembre 2017, deux accusations ont été portées devant la Cour provinciale de l'Ontario contre Mme Margot Doey-Vick. Cette dernière a été accusée d'avoir omis de présenter des rapports financiers et d'avoir déposé des rapports financiers incomplets au nom d'une association de circonscription radiée.

Le 21 décembre 2017, M. Robert Cameron a été accusé devant la Cour provinciale de l'Ontario d'avoir sciemment communiqué au DGE, au nom d'un parti enregistré, des renseignements faux ou trompeurs au sujet de l'admissibilité du parti à l'enregistrement.

Au 31 mars 2018, ces trois dossiers étaient toujours pendants devant les tribunaux.

Le 11 avril 2017, six accusations ont été portées devant la Cour provinciale de l'Ontario contre M. Henry N.R. Jackman en rapport avec des contributions versées à des associations enregistrées et à des candidats de partis enregistrés, entre le 1^{er} janvier 2008 et le 31 décembre 2013, qui dépassaient le plafond des contributions prévues par la Loi. Le 30 octobre 2017, M. Jackman a plaidé coupable à un

chef d'accusation pour avoir versé des contributions à des candidats et à des associations enregistrées qui dépassaient le plafond établi, et a payé une amende de 1 500 \$.

Le 20 juin 2017, M. Cameron Hastings, un candidat du Parti Vert dans la circonscription de Richmond Hill lors de l'élection générale de 2011, a plaidé coupable d'avoir esquivé l'ancien plafond légal de contribution en payant, de ses propres fonds, les dépenses liées à sa campagne électorale pour l'élection générale du 2 mai 2011 et s'est vu accorder une absolution inconditionnelle.

Le 11 septembre 2017, M. Martial Boudreau a plaidé coupable d'avoir délibérément détérioré, altéré ou détruit un bulletin de vote et d'avoir sorti volontairement un bulletin de vote d'un bureau de scrutin lors de l'élection générale de 2015. M. Boudreau a été condamné à payer une amende totalisant 1 000 \$ (500 \$ pour chaque chef d'accusation), à l'intérieur d'un délai de 2 ans.

Le 12 septembre 2017, M. Joseph Shannon a plaidé coupable à cinq chefs d'accusation pour avoir volontairement ou sciemment versé des contributions excessives à différentes entités politiques au cours de la période comprise entre 2008 et 2015. M. Shannon s'est vu accorder une absolution inconditionnelle.

Le 13 septembre 2017, la Cour d'appel de l'Ontario a rejeté à l'unanimité l'appel interjeté par M. Dean Del Mastro contre sa déclaration de culpabilité, en vertu de la Loi, pour avoir engagé des dépenses électorales au delà du plafond prévu à cet égard, avoir volontairement dépassé le plafond de contribution pour un candidat dans sa propre campagne électorale, et avoir remis au DGE un rapport de campagne dont il savait ou aurait dû normalement savoir qu'il contenait des renseignements faux ou trompeurs sur un point important. Un avis de demande d'autorisation d'appel devant la Cour suprême du Canada a été déposé par l'accusé le 15 septembre 2017.

Avis écrits, lignes directrices et notes d'interprétations

La Loi prévoit que le commissaire doit fournir des commentaires sur les ébauches d'avis écrits, de lignes directrices et de notes d'interprétation proposées par le directeur général des élections.

Les lignes directrices et les notes d'interprétation concernent l'application de la Loi aux partis enregistrés, aux associations enregistrées, aux candidats, aux candidats à l'investiture et aux candidats à la direction (regroupés sous l'appellation « entités politiques réglementées »). Les lignes directrices et les notes d'interprétation sont publiées à titre d'information uniquement. Elles ne lient pas les entités politiques réglementées. La Loi accorde au commissaire un délai de 15 jours pour formuler ses commentaires sur l'ébauche de ces documents. Lorsque la note d'interprétation ou les lignes directrices sont publiées officiellement, le directeur général des élections doit aussi publier les commentaires qu'il a reçus du commissaire sur l'ébauche.

Des dispositions similaires s'appliquent lorsqu'un parti enregistré demande au directeur général des élections de lui fournir un avis écrit sur l'application

de toute disposition de la Loi. Dans ce cas également, le commissaire doit formuler des commentaires dans un délai de 15 jours, et ces commentaires sont publiés avec l'avis écrit définitif. L'avis lie le DGE et le commissaire à l'égard de l'activité ou de la pratique du parti enregistré ou des entités politiques réglementées affiliées en question, dans la mesure où tous les faits importants qui ont été communiqués à l'appui de la demande d'avis sont exacts. Un tel avis constitue un précédent pour le DGE et le commissaire à l'égard d'activités ou de pratiques semblables mises en œuvre par d'autres partis enregistrés et les entités qui leur sont affiliées.

Au cours de l'exercice 2017-2018, le directeur général des élections par intérim a publié deux lignes directrices et notes d'interprétation. Le CEF a formulé des commentaires sur les ébauches diffusées aux fins de consultation. Les lignes directrices et notes d'interprétation émises par le DGE par intérim au cours de cette période portaient sur les contributions et les transactions commerciales², de même que sur le travail bénévole.³

² <http://www.elections.ca/content.aspx?section=res&dir=gui/app/2017-06&document=index&lang=f>

³ <http://www.elections.ca/content.aspx?section=res&dir=gui/app/2017-04/17d&document=index&lang=f>

Regard sur l'avenir

Préparatifs en prévision de la 43^e élection générale

Dans le cadre des préparatifs à l'élection générale de 2019, le CEF a entamé des travaux, plus particulièrement avec ses homologues au sein d'Élections Canada, en vue de s'assurer qu'il sera en mesure de gérer l'afflux de plaintes associé à la tenue d'une élection générale. En plus de cette collaboration continue, le CEF commencera également à pourvoir les postes permanents, une fois qu'il aura reçu les fonds qui lui ont été alloués à cette fin dans le budget, dans le but de s'assurer que le Bureau sera en mesure de régler les enjeux qui résulteront de l'élection générale de 2019.

Enjeux liés aux plates-formes de médias sociaux

Il est clair que nous entrons dans une nouvelle ère au Canada en ce qui concerne les campagnes électorales, une ère marquée par le rôle beaucoup plus important qu'y joueront les médias sociaux. À ce titre, le CEF a demandé la collaboration

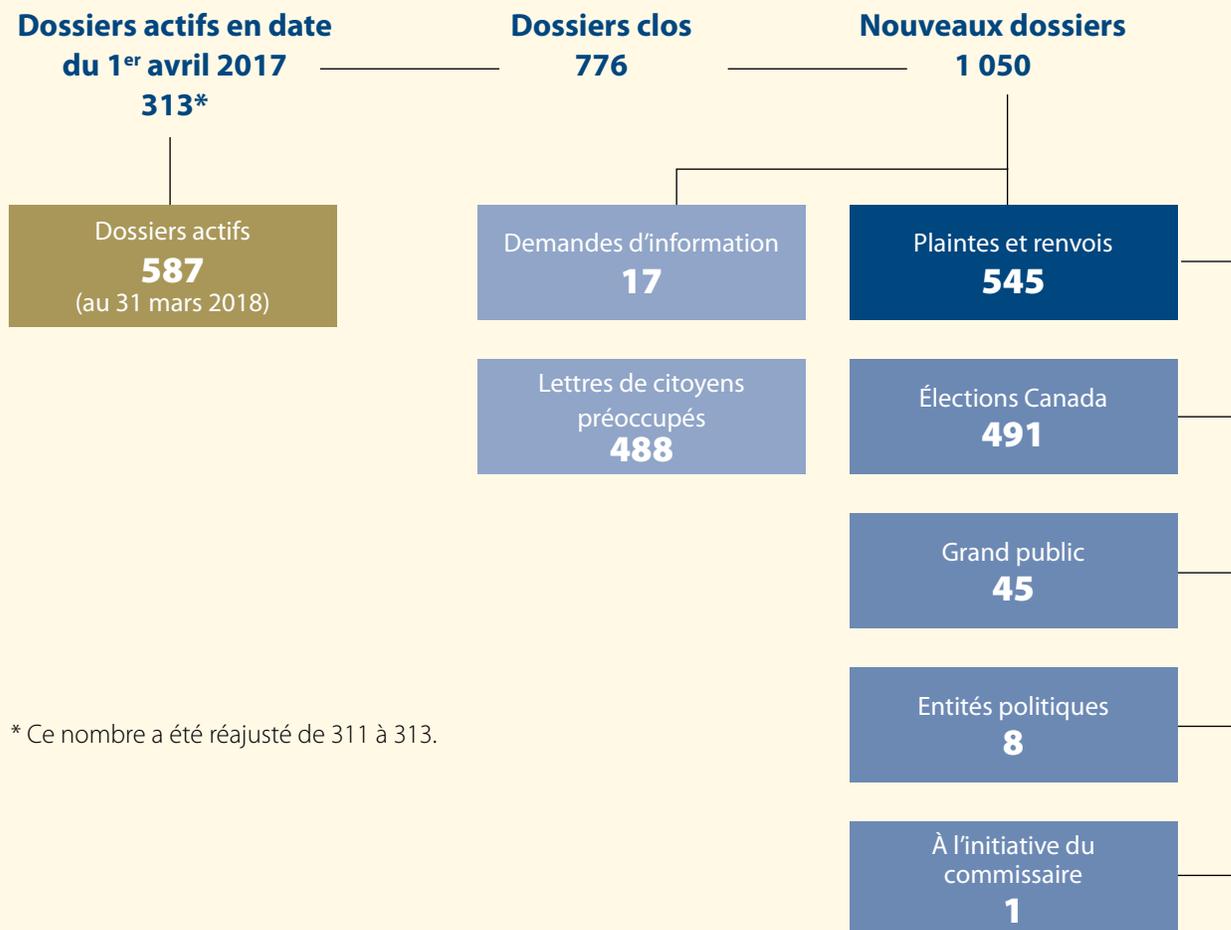
de représentants d'importantes plates-formes numériques en vue de mieux comprendre les nouvelles initiatives actuellement entreprises et de discuter avec eux de l'incidence que celles-ci peuvent avoir en ce qui concerne l'application de la Loi. De telles discussions soutenues sont nécessaires et extrêmement utiles. Dans le cadre de ses préparatifs à l'élection générale de 2019, le CEF communiquera donc avec les responsables de diverses plates-formes de médias sociaux en vue d'obtenir un engagement ferme de leur part selon lequel ils feront tout ce qui est en leur pouvoir pour faciliter le travail du Bureau, en particulier en ce qui a trait à la collecte de tous les éléments de preuve pertinents nécessaires à la tenue de ses enquêtes.

Réforme électorale

En 2018-2019, le CEF offrira son soutien au Parlement lorsque ce dernier examinera les propositions de réforme du Bureau et du mandat qui lui est conféré. Suivant l'adoption de tout projet de loi qui touche le CEF, le Bureau procèdera à la mise en œuvre de toutes les modifications requises.

Annexe A – Répartition des dossiers

(du 1^{er} avril 2017 au 31 mars 2018)



* Ce nombre a été réajusté de 311 à 313.

COMPARAISON DU NOMBRE DE DOSSIERS ACTIFS :

	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018
Dossiers actifs (au 31 mars)	346	254	489	311	587

Renvois d'Élections Canada les plus communs :

- 302 dossiers ont fait l'objet d'un renvoi à la suite d'éventuelles irrégularités et incompatibilités concernant des votes illégaux;
- 44 renvois étaient liés au défaut de disposer de l'excédent de fonds électoraux;
- 20 portaient sur le défaut d'une association de circonscription radiée de produire des rapports financiers ou des documents connexes;
- 35 étaient liés au défaut de produire un rapport concernant les dépenses d'élection des candidats ou des documents connexes;
- 20 portaient sur le défaut de produire des rapports de campagne à l'investiture ou des documents connexes.

Plaintes les plus courantes du public :

- 488 lettres provenaient de citoyens préoccupés;
- 7 plaintes étaient liées à des allégations voulant qu'un prétexte ou la ruse ait été utilisé pour inciter une autre personne à voter ou à s'abstenir de voter pour un candidat donné lors d'une élection;
- 5 plaintes portaient sur le défaut de retirer les affiches électorales à la suite de l'élection générale de 2015 ou des élections partielles.

Annexe B – Tableaux financiers

(du 1^{er} avril 2017 au 31 mars 2018)

Exercice financier 2017-2018			
	Crédits votés	Fonds non attribués - Trésor	
	Postes dotés pour une période indéterminée	Autre	Total
Salaires*	1 302 446 \$	1 220 614 \$	2 523 060 \$
Dépenses		2 372 718 \$	2 372 718 \$
			4 895 778 \$

* Les avantages sociaux des employés sont inclus dans les fonds non attribués du Trésor.