



Canada

Prévenir les communications trompeuses avec les électeurs

Recommandations du directeur général des élections du Canada
à la suite de la 41^e élection générale

Catalogage avant publication de Bibliothèque et Archives Canada

Élections Canada

Prévenir les communications trompeuses avec les électeurs – Recommandations du directeur général des élections du Canada à la suite de la 41^e élection générale [ressource électronique]

Monographie électronique en format PDF.

Publié aussi en anglais sous le titre : Preventing deceptive communications with electors – Recommendations from the Chief Electoral Officer following the 41st general election.

Également publié en version imprimée.

ISBN 978-0-660-20565-6

No de cat. : SE3-78/2013F-PDF

1. Canada. Parlement — Élections.
 2. Élections — Canada.
 3. Corruption électorale — Canada.
 4. Campagnes électorales — Canada.
 5. Canada. Parlement — Élections, 2011.
 6. Élections — Droit — Canada.
- I. Titre.
 - II. Titre : Preventing deceptive communications with electors – Recommendations from the Chief Electoral Officer of Canada following the 41st general election.

JL193 E4314 2013

324.60971

C2013-980032-8

© Directeur général des élections du Canada, 2013

Tous droits réservés

Pour tout renseignement, veuillez vous adresser au :

Centre de renseignements

Élections Canada

257, rue Slater

Ottawa (Ontario)

K1A 0M6

Tél. : 1-800-463-6868

Télé. : 1-888-524-1444 (sans frais)

ATS : 1-800-361-8935

www.elections.ca



The Chief Electoral Officer • Le directeur général des élections

Le 26 mars 2013

L'honorable Andrew Scheer
Président de la Chambre des communes
Édifice du Centre
Chambre des communes
Ottawa (Ontario)
K1A 0A6

Monsieur le Président,

Veillez trouver ci-joint mon rapport intitulé *Prévenir les communications trompeuses avec les électeurs – Recommandations du directeur général des élections du Canada à la suite de la 41^e élection générale*.

Ce rapport fait suite aux incidents survenus lors de la 41^e élection générale du 2 mai 2011, concernant des communications trompeuses avec les électeurs. Présenté conformément à l'article 535 de la *Loi électorale du Canada*, le rapport propose des modifications qu'il est souhaitable, à mon avis, d'apporter à cette loi pour en améliorer l'application.

En vertu de l'article 536 de la Loi, le président doit présenter sans retard ce rapport à la Chambre des communes.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma haute considération.

Le directeur général des élections,

Marc Mayrand

Table des matières

Introduction.....	7
1. Chronologie des faits.....	9
2. Contexte juridique	15
3. Difficultés rencontrées par les enquêteurs.....	27
4. Recommandations.....	31
Conclusion	45
Annexe.....	47

Le présent rapport fait suite aux incidents survenus lors de la 41^e élection générale du 2 mai 2011, concernant des communications trompeuses avec les électeurs. Même si l'enquête du commissaire aux élections fédérales se poursuit et l'ampleur de ces incidents et l'identité des personnes en cause restent à établir, la nature des actes commis est bien connue. La réaction du public à ces incidents témoigne de l'importance que les Canadiens accordent à l'intégrité de leur processus électoral et de la nécessité de prendre des mesures pour éviter que de tels incidents ne se reproduisent.

Ce rapport est le premier de deux rapports de recommandations thématiques présentés à la suite de la 41^e élection générale. Vu l'importance des enjeux et la nécessité de prendre des mesures à temps pour la prochaine élection générale, il fallait aborder immédiatement la question des communications trompeuses. Le second rapport traitera de façon plus générale du besoin de réviser et de moderniser les mécanismes de conformité et d'exécution de la *Loi électorale du Canada*, afin de les rendre plus efficaces et mieux adaptés au caractère régulateur du régime. Nous prévoyons présenter ce second rapport au printemps 2014.

Comme il a été indiqué au Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre le 29 mars 2012, l'objectif de ce premier rapport est d'examiner les mesures de prévention et d'exécution de la Loi qui devraient être prises concernant les communications trompeuses. Si certaines mesures proposées sont de nature administrative, la plupart requièrent une modification législative.

Le rapport s'appuie sur un document de discussion publié début novembre 2012. En préparation de ce rapport, Élections Canada a consulté les électeurs canadiens, et, à l'aide du document de discussion, des partis politiques et des experts sur les questions en jeu. Ces consultations visaient à recueillir leurs préoccupations et leurs opinions concernant les communications d'Élections Canada et des entités politiques avec les électeurs, dans le cadre du processus électoral.

Les services d'une firme ont été retenus pour mener un sondage téléphonique auprès de 1 011 électeurs de la population générale, afin d'évaluer leurs opinions et leurs attitudes sur certaines questions liées aux communications avec les électeurs. Le sondage a été mené du 21 novembre au 2 décembre 2012. Le rapport complet se trouve sur le site Web d'Élections Canada, à www.elections.ca.

De même, Élections Canada a confié à l'Institut de recherche en politiques publiques (IRPP), un centre d'études et de recherches établi à Montréal, la tâche d'organiser et d'animer une table ronde d'une journée avec des experts et des intervenants de plusieurs disciplines. Cette table ronde visait à recueillir de l'information et des conseils pour le directeur général des élections sur les façons possibles d'améliorer le processus électoral canadien. Un lien vers le rapport de l'IRPP se trouve également sur le site Web d'Élections Canada, à www.elections.ca.

La réponse aux incidents survenus lors de la dernière élection générale doit concilier des valeurs et des intérêts divergents. Les nouvelles technologies présentent pour les partis politiques et les candidats un immense potentiel de collecte de données permettant de cibler et de joindre les électeurs. Plus important encore, pour les électeurs, les communications avec les candidats et les partis sont au cœur de leur participation effective au processus électoral, l'essence même du droit de vote. Tant les électeurs sondés que les participants à la table ronde ont, dans l'ensemble, convenu que la capacité de bien communiquer avec les électeurs était cruciale. Parallèlement, toutefois, les Canadiens et les experts s'entendent pour dire qu'il faut absolument protéger les renseignements personnels des électeurs et préserver la confiance en l'intégrité du processus électoral.

Sur ce plan, notre régime doit être amélioré. Certes, les partis politiques et les candidats doivent continuer de pouvoir communiquer efficacement avec les électeurs, mais des mesures doivent être prises pour assurer une protection minimale des renseignements personnels et prévenir les communications trompeuses.

De même, les difficultés rencontrées au cours de l'enquête sur les appels trompeurs effectués pendant la 41^e élection générale ont démontré que le commissaire doit être mieux outillé pour mener ses enquêtes. Dans le présent rapport, nous recommandons des outils qui existent déjà dans d'autres régimes fédéraux de nature réglementaire et qui sont déjà à la disposition de plusieurs autres organismes de gestion électorale.

Évidemment, les mesures législatives ne peuvent à elles seules prévenir une conduite inappropriée. Tous les participants au processus électoral se doivent d'agir de façon à respecter et à promouvoir les valeurs démocratiques et la primauté du droit.

Les méthodes de financement illégales, les dépassements des plafonds de dépenses et les communications trompeuses qui ont fait scandale, tant au niveau fédéral que provincial, soulèvent des questions troublantes pour les électeurs. Ce n'est pas uniquement une affaire de conformité à la loi : c'est aussi une question de valeurs et de fair-play. La ligne de démarcation entre un acte qui s'inscrit dans le cadre normal d'une concurrence électorale saine et dynamique et un acte qui mine la légitimité d'une élection risque de devenir de plus en plus floue.

Ainsi, chacun devrait se préoccuper du fait que, selon le sondage mentionné plus haut, les électeurs sont plus enclins à indiquer qu'ils font peu confiance (46 %), voire pas du tout (10 %), aux partis politiques fédéraux. C'est la raison pour laquelle le présent rapport ne porte pas strictement sur les exigences de la loi : on y recommande aussi d'envisager l'adoption de codes de conduite par les partis politiques, pour eux-mêmes et leurs partisans.

Mais des codes de conduite ne suffisent pas. La législation électorale doit être assez forte, non seulement dans ses sanctions, mais aussi par les outils qu'elle fournit pour détecter efficacement des actes répréhensibles. Autrement, il existe un danger réel que les participants décident qu'il est plus avantageux d'ignorer les règles que de les respecter, surtout s'ils pensent que leurs rivaux font de même. Bien que la confiance à l'égard du processus électoral demeure élevée (85 %, selon le sondage auprès des électeurs), il faut éviter de la tenir pour acquise. En fin de compte, c'est la capacité du processus électoral de jouer son rôle fondamental, soit légitimer le pouvoir politique, qui est en jeu.

1. Chronologie des faits

Les recommandations contenues dans le présent rapport visent à prévenir différentes formes de communications trompeuses avec les électeurs et ne se limitent pas aux actes commis lors de la 41^e élection générale. Cela dit, il est important de rappeler les circonstances qui ont donné lieu au présent rapport et à ses recommandations. Cette partie du rapport fait le point sur ce que l'enquête a jusqu'ici révélé au public sur les événements dans Guelph et dans d'autres circonscriptions, ainsi que sur les diverses démarches subséquentes au Parlement et devant les tribunaux.

Premiers appels et plaintes (dans Guelph et ailleurs)

Les journées précédant le jour du scrutin, le jour de l'élection même (le 2 mai 2011) et les journées suivantes, Élections Canada a reçu un certain nombre de plaintes au sujet d'appels automatisés, prétendument d'Élections Canada, les avisant à tort du changement de leur lieu de scrutin (principalement dans Guelph, mais aussi dans d'autres circonscriptions).

L'organisme a également reçu d'autres plaintes d'électeurs faisant état d'appels répétés, irritants, voire agressifs, tantôt automatisés, tantôt de vive voix; d'autres appels auraient été reçus tard le soir, des jours de fête religieuse, ou de numéros accompagnés d'un indicatif régional américain. Ces appels auraient été faits au nom de candidats qui, souvent, ont ensuite nié en être à l'origine.

Dans un cas, un centre d'appels professionnel a reconnu que certains électeurs avaient reçu de l'information erronée concernant leur lieu de scrutin en raison de données inexactes ou périmées.

Enquête sur les plaintes dans Guelph

L'information qui suit est déjà du domaine public¹. Elle est résumée ici afin de mettre le rapport en contexte, et non pour sous-entendre ou présumer le résultat de l'enquête.

De nombreux électeurs de la circonscription de Guelph se sont plaints d'appels reçus vers 10 h, le 2 mai 2011. La voix à l'appareil a été décrite comme une voix féminine enregistrée prétendant appeler de la part d'Élections Canada. Le message informait l'électeur que, comme l'on s'attendait à une augmentation de la participation électorale, son lieu de scrutin avait changé d'adresse. Rien n'était vrai : l'appelante ne représentait pas Élections Canada, et aucun lieu de scrutin n'avait changé d'adresse dans cette circonscription.

Le numéro indiqué sur l'afficheur des destinataires était le même pour tous. L'enquête a révélé plus tard qu'il s'agissait du numéro d'un téléphone cellulaire facturé à l'utilisation et activé le 30 avril 2011. Le nom de l'abonné dans les dossiers de Bell Canada était Pierre Poutine, habitant la rue Séparatiste, à Joliette, au Québec. Ni ce nom ni cette rue n'existent à Joliette.

¹ Les énoncés suivants sont fondés sur l'information rendue publique grâce aux dossiers de la cour pendant l'enquête du commissaire aux élections fédérales.

Il a été établi que le téléphone de Pierre Poutine a uniquement servi à appeler deux numéros, tous deux assignés à une entreprise de diffusion de messages vocaux d'Edmonton, qui a également fourni des services à une campagne dans Guelph.

L'individu à l'origine des appels a été accepté comme client par l'entreprise de diffusion de messages vocaux. Les dossiers de l'entreprise indiquent que 7 676 appels, dont le numéro demandeur correspondait à celui attribué à cet individu, ont été effectués à des numéros de téléphone de Guelph le 2 mai 2011, entre 10 h 03 et 10 h 15 (heure avancée de l'Est). Les numéros de téléphone sur cette liste concordent avec ceux d'une liste de personnes qui n'appuient pas un certain parti politique, liste qui aurait pu être obtenue de la base de données de ce parti.

L'individu a utilisé un faux nom et une fausse adresse dans ses communications avec l'entreprise (Pierre Jones, au 54, rue Lajoie, à Joliette, au Québec). Cette adresse n'existe pas à Joliette.

Il a utilisé PayPal pour payer les services de l'entreprise, et a fourni à PayPal les mêmes faux nom et adresse. Les paiements (d'un montant total de 162,10 \$) ont été faits au moyen de trois cartes Visa prépayées, achetées dans deux magasins Shoppers Drug Mart à Guelph. Tous les paiements ont été effectués depuis un ordinateur avec la même adresse IP², par l'entremise d'un serveur mandaté, qui permet à l'utilisateur de dissimuler l'emplacement de l'ordinateur. L'individu a aussi utilisé le serveur mandaté pour communiquer avec l'entreprise de diffusion de messages vocaux à certaines occasions.

À d'autres occasions, l'individu a communiqué avec cette entreprise à partir d'une adresse IP associée au bureau de campagne d'un candidat dans la circonscription de Guelph. Le personnel de ce bureau a utilisé la même adresse IP pour ses communications légitimes avec l'entreprise, ainsi que pour l'accès à la base de données du parti politique.

Les appels aux électeurs ont été effectués par l'entreprise de diffusion de messages vocaux au moyen de la technologie de services de téléphonie sur protocole Internet (VoIP). Les appels VoIP se font par ordinateur et sont transmis, par Internet, aux téléphones des destinataires. Cette technologie permet au fournisseur du service de programmer, au gré du client, le numéro qui apparaîtra sur l'afficheur des destinataires. Il est donc possible que ce numéro n'ait rien à voir avec l'origine réelle des appels.

Divulgarion par les médias en février 2012 de documents judiciaires sur l'enquête

Après la divulgation de ces renseignements dans les premiers articles parus le 23 février 2012 et les jours suivants, plus de 40 000 communications ont été reçues de la part d'électeurs. La plupart exprimaient de l'indignation à l'idée qu'on tente d'affaiblir le processus électoral par des appels mensongers ou trompeurs aux électeurs. Toutefois, bon nombre d'électeurs de partout au pays ont signalé des cas précis d'appels inappropriés.

² L'adresse de protocole Internet (IP) est une adresse numérique attribuée à tout ordinateur qui utilise le protocole Internet pour communiquer. On peut déterminer l'adresse physique d'un ordinateur connecté à Internet à partir de l'adresse IP, en consultant la base de données du fournisseur d'accès Internet.

Enquête sur les plaintes provenant d'autres circonscriptions

À l'extérieur de Guelph, les plaintes au sujet d'appels inappropriés se sont échelonnées sur une plus longue période. Bien qu'un certain nombre de plaintes aient été reçues pendant la 41^e élection générale et dans les mois qui ont suivi, le commissaire aux élections fédérales³ en a reçu plus d'un millier après les reportages du 23 février 2012.

Certains plaignants ont indiqué avoir reçu, le jour de l'élection ou autour de cette date, des appels téléphoniques de vive voix ou enregistrés d'une personne qui, selon bon nombre d'entre eux, prétendait appeler au nom d'Élections Canada, pour les aviser du changement d'adresse de leur bureau de scrutin. Dans presque tous les cas, la nouvelle adresse était plus éloignée du lieu de résidence de l'électeur et moins accessible.

Certains plaignants auraient aussi reçu des appels irritants, en raison de l'heure ou de la fréquence des appels, dans les semaines qui ont précédé le jour de l'élection, prétendument pour recueillir des appuis en faveur d'un candidat ou d'un parti politique fédéral en particulier. Des enquêteurs d'Élections Canada ont ensuite communiqué avec les représentants des partis et des candidats au nom desquels les appels auraient été effectués, et ces personnes ont pour la plupart nié avoir effectué de tels appels ou y avoir contribué.

Comparution du directeur général des élections devant le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre

En raison de la couverture médiatique de février 2012 et du débat public qui s'en est suivi, le directeur général des élections a demandé à comparaître devant le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre afin d'expliquer des aspects importants des processus d'administration et d'enquête d'Élections Canada. Cette comparution a eu lieu le 29 mars 2012.

Ce jour-là, le directeur général des élections a déclaré que près de 800 plaintes⁴ avaient été reçues au sujet de cas précis d'appels inappropriés ou frauduleux. Il s'est engagé à présenter, au plus tard le 31 mars 2013, un rapport qui examinerait les défis posés par de tels appels et recommanderait des améliorations au cadre législatif.

Autres faits connexes

Le 12 mars 2012, la Chambre des communes a adopté la motion suivante à l'unanimité :

Que, de l'avis de la Chambre, le gouvernement devrait, d'ici les six prochains mois, présenter des amendements à la Loi électorale du Canada ainsi qu'à toute autre loi au besoin afin de garantir que : a) les pouvoirs d'enquête d'Élections Canada soient renforcés en accordant au Directeur général des élections le pouvoir d'exiger de tous les partis politiques le dépôt des documents nécessaires pour assurer leur conformité avec la Loi électorale; b) toutes les compagnies de télécommunications fournissant des services de contacts avec les électeurs au cours d'une

³ Le commissaire aux élections fédérales est titulaire d'une charge créée par la loi et responsable de l'exécution de la *Loi électorale du Canada* et de la *Loi référendaire*. Il est nommé par le directeur général des élections conformément à l'article 509 de la *Loi électorale du Canada*.

⁴ Il s'agit du nombre de cas d'appels inappropriés signalés par des électeurs, et non pas du nombre de communications reçues d'électeurs indignés ou demandant une intervention. Lors de sa comparution devant le comité le 29 mai 2012, le directeur général des élections a indiqué que le nombre de plaintes concernant de présumés appels frauduleux excédait alors 1 100. Il se situe actuellement à un peu plus de 1 400.

élection générale soient enregistrées auprès d'Élections Canada; c) l'identité de tous les clients de compagnies de télécommunications au cours d'une élection générale soit enregistrée et vérifiée⁵.

De mars à décembre 2012, 19 pétitions ont été déposées à la Chambre des communes au sujet des événements survenus pendant la 41^e élection générale. La plupart d'entre elles réclamaient une enquête exhaustive et indépendante, et l'une d'entre elles demandait que les députés « adoptent immédiatement une loi qui conférerait à Élections Canada la capacité de rétablir la confiance du public à l'égard du processus électoral canadien⁶ ». Dans ses réponses aux pétitions, le gouvernement a d'abord convenu de l'importance de maintenir la confiance des Canadiens en l'intégrité du système électoral. Il a ensuite fait part de son intention d'effectuer un examen global de la *Loi électorale du Canada*, au cours duquel il tiendrait compte, entre autres, des recommandations attendues du directeur général des élections et de celles du Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre.

Le 23 mars 2012, sept personnes ont déposé à la Cour fédérale des requêtes distinctes visant à faire annuler les résultats de la 41^e élection générale dans chacune de leurs circonscriptions, conformément à l'alinéa 524(1)b) de la Loi. Les motifs suivants ont été invoqués : des appels téléphoniques ont été faits volontairement à des électeurs appuyant les candidats de partis en particulier afin de leur transmettre de faux renseignements au sujet de leur lieu de scrutin, et ces appels frauduleux ont influé sur les résultats de l'élection. Les circonscriptions touchées sont Don Valley-Est (Ontario), Nipissing–Timiskaming (Ontario), Winnipeg-Centre-Sud (Manitoba), Elmwood–Transcona (Manitoba), Saskatoon–Rosetown–Biggar (Saskatchewan), Île de Vancouver-Nord (Colombie-Britannique) et Yukon. La requête en contestation de l'élection dans Don Valley-Est a par la suite été retirée. L'affaire a été entendue par un juge de la Cour fédérale en décembre 2012, mais, en date du 15 mars 2013, aucune décision n'avait encore été rendue.

En juin 2012, une autre requête a été déposée par le candidat du Parti Marijuana dans Guelph pour contester l'élection dans cette circonscription. Le requérant affirme que des appels inappropriés, qui semblaient provenir d'Élections Canada et dirigeaient les électeurs vers des bureaux de scrutin inexistant, auraient influé sur les résultats de l'élection, c'est-à-dire le nombre de votes exprimés en sa faveur. Cependant, il n'avance pas que le député intimé, dont les partisans ont aussi été la cible de tels appels, n'aurait pas été élu. Le député intimé a présenté une demande en radiation pour un certain nombre de motifs, notamment que la requête a été déposée trop tard. La demande en radiation a été entendue par un juge de la Cour supérieure de justice de l'Ontario le 29 octobre 2012 et, en date du 15 mars 2013, la décision n'avait pas été rendue.

Enfin, le 12 octobre 2012, le projet de loi C-453, qui émane d'un député et s'intitule *Loi modifiant la Loi électorale du Canada (messages vocaux frauduleux en période électorale : prévention et poursuites judiciaires)*, a été déposé et lu pour la première fois à la Chambre des communes. Le projet de loi vise à modifier la *Loi électorale du Canada* afin d'ériger en infraction le fait, pendant une période électorale, de communiquer sciemment des faux renseignements, de se présenter frauduleusement comme un fonctionnaire électoral dans des messages vocaux relatifs à l'élection, ou de contribuer à de telles communications frauduleuses. De plus, il prévoit que les partis enregistrés, les candidats, les tiers qui font de la publicité électorale et les associations de circonscription doivent, sur demande, fournir au directeur général des élections ou au commissaire aux élections fédérales certains renseignements

⁵ Chambre des communes, *Journaux*, 41^e législature, 1^{re} session, n^o 94, 12 mars 2012.

⁶ Voir la pétition déposée par M. Kevin Lamoureux (Winnipeg-Nord) le 12 juin 2012.

concernant les messages vocaux. Le projet de loi prévoit aussi que les entreprises et autres personnes embauchées pour communiquer des messages vocaux doivent fournir certains renseignements au directeur général des élections. Enfin, il érige en infraction le fait de contrevenir à l'une ou l'autre des dispositions susmentionnées. Ce projet de loi n'a pas encore franchi l'étape de la deuxième lecture.

Situation actuelle

Le commissaire a reçu des plaintes de plus de 1 400 électeurs de 247 circonscriptions, qui auraient reçu des appels les induisant en erreur quant à l'adresse de leur bureau de scrutin, ou des appels qu'ils ont qualifiés d'impolis, de harcelants ou d'irritants, en raison de l'heure ou de la fréquence de ces appels. Parmi les plaignants, 252 provenaient de la circonscription de Guelph. L'enquête se poursuit et au moment d'aller sous presse, aucune accusation n'avait été déposée.

2. Contexte juridique

Afin de comprendre les implications des appels trompeurs effectués lors de la 41^e élection générale et la nécessité d'une réforme législative, il est indispensable de fournir un aperçu des règles qui, à l'heure actuelle, s'appliquent ou ne s'appliquent pas dans de tels cas. Dans cette partie du rapport, on décrit les dispositions pertinentes de la *Loi électorale du Canada*, on mentionne d'une part que les principales lois fédérales relatives à la protection des renseignements personnels ne s'appliquent pas aux partis politiques, et on explique d'autre part que certaines dispositions de la *Loi sur les télécommunications* et bon nombre de Règles sur les télécommunications non sollicitées, établies par le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC), concernant le télémarketing et les appels automatisés, s'appliquent bel et bien aux entités politiques. Finalement, on mentionne certaines dispositions du *Code criminel*.

A. *Loi électorale du Canada*

Les communications par des entités politiques avec les électeurs sont essentielles au processus démocratique. Pour les partis politiques et les candidats, le but de toute campagne électorale est de convaincre les électeurs de voter, et de voter pour un candidat particulier. Plusieurs moyens peuvent être employés à cette fin, et dans bien des cas, le contact direct entre le candidat (ou son équipe) et l'électeur est un aspect essentiel de la campagne.

Afin de faciliter ces communications, le Parlement a inclus dans la Loi plusieurs dispositions exigeant la transmission aux partis, aux candidats ou aux députés de renseignements sur les électeurs, au moyen des listes électorales (articles 93, 104.1, 107, 109 et 45). Ces listes contiennent les nom, adresses (postale et municipale) et identificateur numérique de chaque électeur⁷. Elles ne contiennent pas leurs numéros de téléphone.

La Loi n'impose aucune obligation aux destinataires des listes quant à la protection et au contrôle de l'accès aux renseignements personnels qu'elles contiennent. Élections Canada leur fournit toutefois des lignes directrices administratives comprenant des pratiques exemplaires relatives à la protection des renseignements personnels contenus dans les listes. Cependant, ces lignes directrices ne sont pas exécutoires.

Élections Canada possède peu de renseignements sur la façon dont les partis politiques gèrent les renseignements personnels. En effet, peu d'information circule sur la façon dont les renseignements sont recueillis, leur source et les motifs de leur utilisation, si les renseignements sont communiqués et si oui à qui, ni si les partis ont des mesures en place pour contrôler ou limiter l'utilisation qui en est faite. Élections Canada croit savoir qu'il existe un certain nombre

⁷ Quatre listes sont distribuées aux candidats et aux partis en période électorale, soit les listes préliminaires, les listes préliminaires à jour, les listes révisées et les listes officielles. Les députés de chaque circonscription et les partis enregistrés qui y ont soutenu un candidat reçoivent les listes définitives de la circonscription produites après l'élection. Les députés reçoivent également, chaque année, les listes électorales de leur circonscription, tout comme les partis qui en font la demande, pourvu qu'ils aient soutenu un candidat dans cette circonscription à la dernière élection.

de progiciels commerciaux qui facilitent la fusion, par les partis politiques, des renseignements contenus dans les listes électorales avec leurs propres renseignements sur les électeurs. Ces bases de données peuvent contenir beaucoup plus de renseignements, dont le numéro de téléphone et l'allégeance politique, si elle est connue⁸. Élections Canada croit aussi savoir que, dans certains cas, les campagnes locales et le parti auquel elles sont affiliées mettent en commun leurs renseignements sur les électeurs dans la base de données du parti afin d'augmenter la quantité de renseignements à la disposition des deux entités pour la circonscription. Les partis tiennent ces bases de données surtout pour savoir qui les appuie (ou ne les appuie pas) afin de faciliter la communication avec les électeurs lors des campagnes et, par exemple, de faire sortir le vote⁹.

L'évolution des nouvelles technologies et leur utilisation accrue par les participants au processus électoral permettent à ceux-ci de cibler des segments de l'électorat et de communiquer avec les électeurs plus facilement et efficacement. Une gamme croissante de mécanismes sont utilisés à cette fin, dont des appels de vive voix ou automatisés et des débats interactifs au téléphone, autant d'occasions pour les partis et les candidats de diffuser leur message et d'encourager la participation.

Ces outils ne sont pas coûteux et relativement faciles à utiliser. Ils présentent donc d'importants avantages pour le processus électoral. Cependant, ce sont justement ces qualités, combinées à la capacité de certains outils de dissimuler l'origine réelle de la communication, qui en font des outils de choix pour ceux qui veulent tromper les électeurs.

Ainsi, aux États-Unis, on observe depuis une décennie des cas de pratiques trompeuses¹⁰ perpétrées au moyen d'appels automatisés ou de sites Web. Par exemple, des électeurs de Kansas City et de Virginie ont reçu en 2006 des appels automatisés les informant de façon mensongère du changement d'adresse de leur lieu de scrutin¹¹. En plus de porter atteinte aux droits constitutionnels des électeurs, de telles pratiques minent la confiance des électeurs ainsi que la capacité des partis politiques et des candidats à communiquer efficacement avec eux et à stimuler la participation électorale.

⁸ Voir Colin J. Bennett et Robin M. Bayley, *Les partis politiques fédéraux du Canada et la protection des renseignements personnels : une analyse comparative*, Ottawa, Commissariat à la protection de la vie privée du Canada, 2012, p. 18, 40 et suiv. www.priv.gc.ca/information/pub/pp_201203_f.asp.

⁹ *Ibid.*, p. 18-19.

¹⁰ On utilise dans le présent document le terme « pratiques trompeuses » plutôt que celui, courant mais plus restreint (à certains égards), de « suppression du vote ». Dans son manuel sur les poursuites relatives aux infractions électorales, le département de la Justice des États-Unis définit comme suit la suppression du vote : « Les manœuvres de suppression du vote visent à assurer l'élection du candidat souhaité en empêchant les électeurs réputés être favorables à ses rivaux de se rendre au bureau de vote. Ces manœuvres peuvent prendre la forme suivante : fournir de faux renseignements à la population – ou à un segment particulier de la population – sur les critères d'admissibilité au vote, les conséquences du vote sur le statut de citoyen, les dates du vote des absents ou leurs critères d'admissibilité, la date du scrutin, les heures du vote, ou le bureau de scrutin auquel se rendre. Actuellement, aucune loi fédérale d'application criminelle n'interdit expressément les activités de suppression du vote de cette sorte ». Voir Craig C. Donsanto, *Federal Prosecution of Election Offenses*, 7^e éd., Dept. of Justice, 2007, p. 61. Élections Canada préfère l'expression « pratique trompeuse », qui est plus générale et englobe aussi le fait de se faire passer pour des rivaux politiques, ce qui ne vise pas à supprimer le vote, mais altère le processus électoral.

¹¹ Voir Common Cause, Lawyers' Committee for Civil Rights Under Law and Century Foundation, *Deceptive Practices 2.0: Legal and Policy Responses*, Washington, Common Cause, 2008.

Communications des partis et des candidats avec les électeurs individuels – ce qui est permis, ce qui ne l'est pas

Aux termes de la Loi (article 110 et alinéa 111*f*), la principale restriction à l'utilisation des renseignements personnels contenus dans les listes électorales est qu'il est interdit aux partis, aux candidats et aux députés d'utiliser *sciemment* ces renseignements à des fins autres que : a) la communication avec des électeurs; b) une élection ou un référendum fédéral. Pour qu'il y ait infraction, il faut prouver non seulement qu'il y a eu utilisation abusive, mais aussi que la personne connaissait la source de l'information et la nature de son utilisation¹².

Les communications avec les électeurs peuvent prendre diverses formes, dont le porte-à-porte. La publicité électorale – c'est-à-dire la diffusion, au cours d'une période électorale, d'un message publicitaire favorisant ou contrecarrant un parti ou l'élection d'un candidat, notamment par une prise de position sur une question à laquelle est associé le parti ou le candidat¹³ – est permise, à condition qu'il soit indiqué dans la publicité que sa diffusion est autorisée par l'agent officiel du candidat ou par l'agent enregistré du parti¹⁴. Les appels pour « faire sortir le vote » sont également permis.

Par contre, il est interdit de volontairement empêcher ou s'efforcer d'empêcher un électeur de voter¹⁵. De même, il est interdit d'inciter une personne à s'abstenir de voter (ou à voter pour ou contre un candidat donné) « par quelque prétexte ou ruse »¹⁶. Enfin, il est interdit de faire ou de publier sciemment une fausse déclaration concernant la réputation ou la conduite personnelle d'un candidat ou d'une personne qui désire se porter candidat avec l'intention d'influencer les résultats de l'élection¹⁷.

Ces interdictions sont formulées de façon assez englobante. Les interdictions énoncées aux alinéas 281*g*) et 482*b*) ne sont pas liées à une technologie ou à un moyen d'obstruction particulier. Quant à l'alinéa 482*b*), il s'appliquerait aussi bien aux stratagèmes employés pour décourager les électeurs de voter selon leur préférence (par exemple prétendre faussement appeler au nom d'un autre candidat) qu'à ceux employés pour supprimer le vote (par exemple informer faussement les électeurs que leur lieu de vote a changé).

Toutefois, ces interdictions sont assorties de sanctions relevant des tribunaux pénaux, et non de pénalités administratives. Ainsi, la seule façon d'intervenir en cas d'infraction est de mener une enquête, qui peut donner lieu à des poursuites criminelles. Comme il est expliqué plus en détail dans le présent rapport, les outils restreints dont nous disposons pour recueillir de l'information font que les procédures à suivre pour ce faire sont habituellement longues et très exigeantes. Il existe également un déséquilibre important entre la durée et les exigences de ces procédures et

¹² La *Loi électorale du Canada* ne traite pas de la collecte ou de la communication des renseignements personnels par les entités politiques. La nécessité de prouver que la personne qui a utilisé l'information savait qu'elle provenait d'une liste électorale (par opposition à une autre source) réduit les chances de succès de la poursuite. Cette situation pourrait restreindre les mécanismes possibles de renforcement de l'imputabilité quant à la protection et à l'utilisation des renseignements personnels contenus dans les listes.

¹³ *Loi électorale du Canada*, art. 319.

¹⁴ *Ibid.*, art. 320.

¹⁵ *Ibid.*, al. 281*g*); infraction à l'al. 491(3)*d*).

¹⁶ *Ibid.*, al. 482*b*).

¹⁷ *Ibid.*, art. 91; infraction à l'al. 486(3)*c*).

les faibles amendes qui peuvent actuellement être imposées par les tribunaux advenant un verdict de culpabilité, limitant ainsi l'effet dissuasif d'un tel verdict.

Communications avec les électeurs à propos des lieux de scrutin

Chaque circonscription est divisée en parcelles géographiques appelées sections de vote, qui comptent chacune au moins 250 électeurs. Il y a habituellement un bureau de scrutin par section de vote. La règle de base est que chaque bureau de scrutin doit se trouver dans la section de vote correspondante. Cela dit, le directeur du scrutin peut, s'il le juge indiqué, réunir plusieurs bureaux de scrutin en un centre de scrutin. En pratique, la plupart des bureaux de scrutin sont regroupés de cette façon.

Avant chaque élection, les directeurs du scrutin sont chargés de trouver dans les sections de vote des locaux pouvant accueillir les bureaux de scrutin ou les centres de scrutin. Ces derniers peuvent réunir un maximum de 15 bureaux de scrutin. Si possible, les bureaux doivent se trouver dans un édifice public, à un endroit central et à proximité des électeurs, et répondre à des normes d'accessibilité précises, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur¹⁸. Les directeurs du scrutin peuvent engager des discussions préliminaires avec les propriétaires des lieux en vue de leur location, mais ils ne peuvent pas signer de bail avant la délivrance des brevets, à moins d'en avoir reçu l'autorisation du directeur général des élections, qui n'est habituellement pas accordée avant que l'élection ne soit imminente.

Le directeur du scrutin envoie une carte d'information de l'électeur (CIE) à tous les électeurs inscrits de la circonscription. L'électeur y trouve l'adresse de son bureau de scrutin, les dates et les heures du vote, et le numéro de téléphone à composer pour obtenir de plus amples renseignements¹⁹. S'il faut changer l'adresse d'un bureau de scrutin (par exemple en raison d'une indisponibilité imprévue des lieux), le directeur du scrutin imprime et envoie une CIE révisée aux électeurs concernés. Si le changement se produit trop tard pour que cette carte puisse être envoyée²⁰, les électeurs sont informés du changement par les médias et par un travailleur électoral posté à l'entrée du bureau de scrutin fermé.

L'adresse des lieux de scrutin et tout changement à cet égard sont communiqués directement aux candidats, car la Loi autorise ces derniers ou leurs représentants à assister au scrutin et au dépouillement des votes²¹. Cette information est aussi affichée sur le site Web d'Élections Canada. À la demande d'un parti lors de la 41^e élection générale, toutes les adresses ont aussi été communiquées aux partis politiques à qui on a demandé de façon spécifique de ne pas fournir ces renseignements aux électeurs²². Compte tenu de la nature statique de

¹⁸ Le 2 mai 2011, jour de l'élection, on dénombrait 64 477 bureaux de scrutin situés dans 15 260 lieux de scrutin. De plus, 1 669 bureaux de scrutin itinérants avaient été installés dans 4 865 établissements.

¹⁹ *Loi électorale du Canada*, art. 95.

²⁰ *Ibid.*, art. 102. Dans le *Rapport sur les évaluations de la 41^e élection générale tenue le 2 mai 2011* publié par Élections Canada, il est indiqué qu'un total de 326 bureaux de scrutin ordinaires (0,5 %) et 38 bureaux de vote par anticipation (0,8 %) ont changé d'adresse après l'envoi des CIE. Pour 274 des bureaux ordinaires, on a eu le temps de poster une CIE révisée. Les 52 autres bureaux, desservant environ 19 000 électeurs dans 26 circonscriptions, ont changé d'adresse moins de six jours avant le jour du scrutin.

²¹ *Loi électorale du Canada*, art. 135-140, 283-291.

²² En avril 2011, à la demande d'un parti, Élections Canada a envoyé à tous les partis politiques un fichier contenant les adresses de tous les lieux de scrutin pour la 41^e élection générale, accompagné d'un message indiquant que des changements pourraient avoir lieu. Ainsi, les partis étaient priés de s'assurer que les utilisateurs du fichier respectent les interdictions suivantes : ne pas

l'information fournie aux partis et des risques de confusion, Élections Canada reviendra à son ancienne façon de faire, qui consiste à ne fournir cette information qu'aux candidats directement, et non aux partis politiques.

Élections Canada n'appelle pas les électeurs pour les informer du changement d'adresse de leur lieu de scrutin. L'organisme n'a pas le numéro de téléphone des électeurs, à quelques exceptions près²³. Dans les rares cas où des électeurs lui fournissent volontairement leur numéro de téléphone, celui-ci n'est consigné ni dans le Registre national des électeurs, ni sur les listes électorales, et n'est pas fourni aux directeurs du scrutin.

Autres communications entre Élections Canada et les électeurs en période électorale

Bien qu'Élections Canada ne communique pas avec les électeurs individuellement sauf au moyen de la CIE, il mène une vaste campagne multimédia pour leur fournir tous les renseignements nécessaires sur l'inscription, les différentes méthodes de vote et les exigences d'identification afin qu'ils puissent voter.

La campagne utilise plusieurs médias publicitaires : télévision, journaux, radio, panneaux-réclame, sites populaires de réseautage social. À cette publicité s'ajoutent l'envoi d'une CIE à tous les électeurs inscrits, l'envoi d'une brochure de rappel à tous les ménages canadiens, un site Web détaillé, des services de renseignements au public, ainsi qu'un réseau national d'agents de relations communautaires qui travaillent avec des groupes cibles d'électeurs (jeunes, communautés autochtones et ethnoculturelles, sans-abri et personnes âgées) pour mieux faire connaître le processus électoral.

Élections contestées

Comme l'élection a été contestée dans un certain nombre de circonscriptions en raison d'allégations de communications frauduleuses, quelques explications s'imposent concernant les dispositions de la partie 20 de la Loi qui encadrent la contestation d'une élection. Contrairement à un dépouillement judiciaire, qui sert simplement à vérifier que les résultats validés par le directeur du scrutin reflètent bien les choix indiqués sur les bulletins de vote, la contestation d'une élection remet sa validité en question. Une élection pourrait être contestée au motif que le candidat gagnant était inéligible ou que des irrégularités, de la fraude, des manœuvres frauduleuses ou des actes illégaux ont influé sur son résultat (article 524).

S'il est établi que le candidat gagnant était inéligible, le tribunal saisi de la requête doit constater la nullité de son élection. Toutefois, s'il est établi que des irrégularités, de la fraude, des manœuvres frauduleuses ou des actes illégaux ont influé sur le résultat de l'élection, le tribunal peut, à sa discrétion, prononcer son annulation (article 531). Dans l'exercice de ce pouvoir discrétionnaire prévu au paragraphe 531(2), le tribunal doit déterminer si les irrégularités (ou fraude, manœuvres frauduleuses ou actes illégaux) jettent un doute sur l'identité du vainqueur ou si elles mettent en question l'intégrité du processus électoral²⁴.

utiliser le fichier à des fins autres qu'internes, ne pas l'utiliser pour informer les électeurs de leur lieu de scrutin (par des envois postaux ou d'autres formes de communication), et ne pas le transmettre à une autre organisation.

²³ Par exemple, les électeurs qui demandent un bulletin de vote spécial peuvent fournir leur numéro de téléphone pour qu'Élections Canada puisse communiquer avec eux si les documents télécopiés sont illisibles.

²⁴ *Opitz c. Wrzesniewskyj*, [2012] CSC 55, par. 23.

B. Autres lois applicables

Loi sur la protection des renseignements personnels et Loi sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques

La *Loi sur la protection des renseignements personnels* (LPRP) et la *Loi sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques* (LPRPDE) exposent les principes généraux régissant la collecte, l'utilisation, la communication et la conservation des renseignements personnels. Ces principes reflètent des normes reconnues mondialement²⁵.

Toutefois, ni la LPRP ni la LPRPDE ne s'appliquent en général aux entités politiques. La LPRP ne s'applique qu'aux institutions fédérales, terme qui désigne les ministères et les organismes du gouvernement fédéral. Quant à la LPRPDE, elle se limite aux renseignements personnels recueillis, utilisés ou communiqués dans le cadre d'activités commerciales²⁶.

L'absence de cadre juridique pour la gestion et la protection des renseignements personnels par les partis politiques et les candidats n'est pas sans importance, car les données sur la composition de l'électorat que compilent et consultent les partis politiques contribuent sans doute grandement à l'attrait de moyens comme les appels automatisés pour tromper des segments ciblés de l'électorat.

Dans le récent rapport sur les partis politiques fédéraux et la protection des renseignements personnels qui a été préparé pour la commissaire à la protection de la vie privée, on signale que les partis politiques recueillent des renseignements sur de nombreuses personnes, y compris les bénévoles, les employés et les donateurs du parti, ainsi que les électeurs inscrits, dont les renseignements personnels proviennent d'Élections Canada et de diverses sources²⁷.

Les auteurs sont d'avis que ces bases de données posent des risques sur le plan de la protection des renseignements personnels. Non seulement les partis manipulent de grandes quantités de renseignements personnels, mais ils les communiquent à un grand nombre de bénévoles et d'employés de campagnes locales. Tel qu'il est indiqué dans le rapport :

Mentionnons le risque que les renseignements personnels tombent entre de mauvaises mains ou soient utilisés à des fins non autorisées. Les renseignements peuvent aussi tomber entre de mauvaises mains à cause de la négligence, de l'absence de mesures de contrôle adéquates, d'échanges impropres ou de mauvaises intentions. Cela peut entraîner des préjudices pour les personnes concernées, comme le vol d'identité, le harcèlement ou le refus de services ou de droits²⁸.

²⁵ Ces principes sont énoncés à l'annexe 1 de la LPRPDE et ont été reproduits dans l'annexe du présent document.

²⁶ Dans le rapport de Bennett et Bailey, déjà mentionné dans la note 8, on indique que la *Personal Information Protection Act* de la Colombie-Britannique définit le terme « organisation » au sens large et ne s'applique pas uniquement aux activités commerciales. Il a été établi qu'elle s'appliquait aux partis politiques provinciaux et pourrait également s'étendre aux activités des partis politiques fédéraux dans cette province. Voir www.priv.gc.ca/information/pub/pp_201203_f.pdf, p. 32.

²⁷ *Ibid.*, p. 22.

²⁸ *Ibid.*, p. 26.

Les auteurs ajoutent ce qui suit : « Au-delà des risques pour les personnes, il faut aussi mentionner les risques sociaux lorsque les personnes ne font plus confiance aux organisations quand elles apprennent que celles-ci utilisent ou communiquent leurs renseignements personnels à des fins dont elles ne sont pas informées et auxquelles elles n'ont pas consenti²⁹. »

Ils décrivent aussi divers incidents dans lesquels, ces dernières années, les renseignements personnels de certains électeurs ont été compromis, notamment lors d'une « possible tentative de suppression de voix dans des circonscriptions clés par le recours à des appels automatisés » au cours de la dernière élection fédérale³⁰.

Dans ce contexte, selon un sondage mené en novembre et en décembre 2012 par Phoenix Strategic Perspectives Inc. pour le compte d'Élections Canada, près des deux tiers (65 %) des 1 011 électeurs sondés étaient d'avis que les partis politiques et les candidats devraient être assujettis aux lois sur la protection des renseignements personnels lorsqu'ils communiquent avec des électeurs en période électorale³¹. Les Canadiens sont ouverts à l'idée que les partis politiques et les candidats communiquent avec eux lors d'une élection fédérale pour les encourager à voter ou leur présenter leur plateforme. Il convient de noter que bon nombre d'entre eux jugent approprié que les partis ou les candidats leur indiquent où et quand voter³². Toutefois, selon la majorité des électeurs, il n'est pas important que les partis politiques puissent recueillir des renseignements personnels à leur sujet³³.

Le groupe d'experts consulté par Elections Canada a aussi reconnu que les partis devraient pouvoir communiquer avec les Canadiens individuellement. Bien qu'ils aient convenu que l'utilisation et la gestion des renseignements personnels détenus par les partis politiques devraient être réglementées, certains d'entre eux ont suggéré que cette réglementation ne devrait pas être aussi contraignante que pour des activités commerciales³⁴.

Règles du Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes sur les télécommunications non sollicitées³⁵

Selon l'article 41 de la *Loi sur les télécommunications*, le CRTC peut réglementer les télécommunications non sollicitées, « dans la mesure qu'il juge nécessaire – compte tenu de la liberté d'expression – pour prévenir tous inconvénients anormaux »³⁶. En vertu de cette loi, le CRTC a adopté la Liste nationale de numéros de télécommunication exclus (LNTE), qui

²⁹ *Ibid.*

³⁰ *Ibid.*, p. 28.

³¹ Phoenix Strategic Perspectives, *Sondage auprès des électeurs sur les communications avec les électeurs*, mars 2013, p. 11.

³² *Ibid.*, p. 6.

³³ *Ibid.*, p. 10.

³⁴ IRPP, *Enjeux découlant des communications inappropriées reçues par des électeurs – Rapport de la table ronde*, mars 2013, p. 7.

³⁵ Dans cette section, Elections Canada tente de résumer les règles du CRTC. Les règles elles-mêmes se trouvent sur le site Web du CRTC, à <http://crtc.gc.ca/fra/reglest-trules.htm>. Autre document intéressant : une fiche de renseignements intitulée « Renseignements importants à l'intention des candidats, des partis et des organismes politiques concernant les règles sur le télémarketing », à l'adresse http://crtc.gc.ca/fra/info_sht/t1041.htm. Pour de plus amples renseignements concernant les Règles sur les télécommunications non sollicitées, veuillez communiquer avec le CRTC.

³⁶ Même si les règles adoptées par le CRTC sont complètes à bien des égards, elles ne s'appliquent pas à Internet et aux communications par courriel. En décembre 2010, le Parlement a adopté une loi anti-pourriels (voir L.C. 2010, ch. 23). Ainsi, après l'entrée en vigueur de la loi, le mandat du CRTC sera élargi et inclura les messages électroniques de nature commerciale.

permet aux consommateurs d'enregistrer un numéro de téléphone pour ne plus y recevoir d'appels de télémarketing.

Les règles sur la LNNTE ne s'appliquent pas aux communications téléphoniques faites par les entités politiques assujetties à la *Loi électorale du Canada*³⁷, soit les partis enregistrés, les candidats, les candidats à l'investiture, les candidats à la direction et les associations de circonscription, ni à celles faites en leur nom. Toutefois, la *Loi sur les télécommunications* exige que les personnes et les organismes exemptés, comme les candidats et les partis politiques, maintiennent leur propre liste d'exclusion interne³⁸. Ils doivent donc s'assurer qu'on ne communique pas en leur nom avec les personnes qui ont demandé à être inscrites sur leur liste d'exclusion³⁹.

Les entités politiques assujetties à la *Loi électorale du Canada* sont aussi assujetties aux Règles de télémarketing du CRTC, ainsi qu'aux Règles sur les composeurs-messagers automatiques (CMA).

Règles de télémarketing

Les Règles de télémarketing, adoptées conformément à l'article 41 de la *Loi sur les télécommunications*, s'appliquent pour toute télécommunication à des fins de télémarketing, qu'elle soit visée ou non par les Règles sur la LNNTE. Elles s'appliquent donc aux entités politiques.

« Télémarketing » s'entend dans ces règles de l'utilisation d'installations de télécommunication pour effectuer des télécommunications non sollicitées à des fins de sollicitation; « sollicitation » s'entend de la vente ou de la promotion d'un produit ou d'un service ou la sollicitation d'argent ou d'une valeur pécuniaire. Par conséquent, les Règles de télémarketing s'appliquent aux entités politiques lorsque celles-ci sollicitent des dons, mais elles ne s'appliquent pas lorsqu'elles sollicitent le vote des électeurs. De même, ces règles ne s'appliquent pas à des appels pour « faire sortir le vote ».

Les Règles de télémarketing comprennent les obligations suivantes :

- Un télévendeur qui fait des appels pour son propre compte ou le client pour le compte duquel il fait des appels doit s'inscrire au préalable.
- Un télévendeur qui fait des appels pour son propre compte et le client pour le compte duquel il fait des appels doivent tenir une liste d'exclusion interne.
- Le nom et le numéro de téléphone d'un consommateur doivent être ajoutés à la liste d'exclusion interne dans les 31 jours suivant la réception de sa demande d'exclusion⁴⁰.

³⁷ Voir les alinéas 41.7(1)c) à e) de la *Loi sur les télécommunications*.

³⁸ *Ibid.*, par. 41.7(4).

³⁹ Toutefois, il est permis de communiquer par téléphone avec une personne qui a demandé à être inscrite sur la liste d'exclusion interne d'un organisme, à la seule fin de recueillir de l'information dans le cadre d'un sondage auprès de la population.

⁴⁰ Cette question est abordée dans une fiche de renseignements du CRTC, déjà mentionnée dans la note 35. On peut y lire que « toute demande de la part d'un électeur désirant ajouter son nom et son numéro de téléphone à la liste d'exclusion interne d'un parti ou d'un candidat, ou encore d'une personne qui fait des appels en leur nom, doit être satisfaite au moment de l'appel. Les partis ont 31 jours pour mettre à jour leur liste d'exclusion interne ».

- Au début de la télécommunication par téléphone aux fins de télémarketing, le télévendeur doit donner le nom réel ou fictif de la personne qui fait l'appel, le nom du télévendeur et le nom du client.
- Sur demande pendant la télécommunication par téléphone aux fins de télémarketing, le télévendeur doit donner un numéro de téléphone que le consommateur peut composer pour s'adresser à un employé ou à un autre représentant du télévendeur et du client. Le nom et l'adresse d'un employé ou d'un autre représentant doivent également être fournis sur demande.
- Une télécommunication à des fins de télémarketing ne peut être effectuée qu'aux heures suivantes : de 9 h à 21 h 30 la semaine, et de 10 h à 18 h la fin de semaine⁴¹.
- Le télévendeur doit afficher le numéro de téléphone qu'il utilise ou un autre numéro auquel le consommateur peut le joindre.

Règles sur les composeurs-messagers automatiques

Il est important de noter que les Règles sur les CMA, qui ont aussi été adoptées conformément à l'article 41 de la *Loi sur les télécommunications*, s'appliquent pour toute télécommunication à des fins de télémarketing, qu'elle soit visée ou non par les Règles sur la LNNTE. Elles s'appliquent donc aux entités politiques.

Dans les Règles sur les télécommunications non sollicitées, un « CMA » s'entend d'« un appareil de composition automatique capable de mémoriser ou de produire les numéros de télécommunication à composer et qui peut être utilisé seul ou avec un autre appareil pour transmettre un message enregistré ou synthétisé au numéro de télécommunication composé ». Il en résulte ce que l'on appelle parfois des appels automatisés.

Une personne qui utilise un CMA pour effectuer des appels non sollicités ayant un autre objectif que la sollicitation doit néanmoins se conformer à certaines conditions. Les plus pertinentes – pour les besoins du présent rapport – sont les suivantes :

- La télécommunication ne peut être effectuée qu'aux heures suivantes : de 9 h à 21 h 30 la semaine, et de 10 h à 18 h la fin de semaine⁴².
- La télécommunication doit commencer par un message donnant clairement le nom de la personne pour le compte de laquelle elle est effectuée, ainsi qu'une adresse postale et un numéro de télécommunication local ou sans frais permettant de joindre un représentant de cette personne. Si le message dure plus de 60 secondes, le message d'identification doit être répété à la fin de la télécommunication.
- Le numéro de téléphone de l'appelant ou un autre numéro auquel il est possible de le joindre doit être affiché.

⁴¹ Ces heures sont sujettes à la législation provinciale qui régit ce type d'activités. Selon le sondage auprès des électeurs mené par Phoenix et mentionné dans la note 31, 40 % des électeurs préfèrent qu'on communique avec eux entre 17 h et 21 h (p. 4).

⁴² Ces heures sont sujettes à la législation provinciale qui régit ce type d'activités.

Application des dispositions régissant les télécommunications non sollicitées par le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes

L'application des dispositions sur les télécommunications non sollicitées se fait principalement par l'imposition de pénalités administratives pécuniaires (voir les articles 72.01 à 72.15 de la *Loi sur les télécommunications*). Puisque de telles pénalités sont imposées directement par le CRTC et non au terme de poursuites criminelles, et qu'elles ne sont donc pas assorties de tous les droits et protections accordés aux personnes soupçonnées ou accusées d'avoir commis une infraction pouvant faire l'objet de poursuites criminelles, elles peuvent être imposées beaucoup plus rapidement et efficacement.

Les pouvoirs d'enquête du CRTC concernant une infraction aux dispositions sur les télécommunications non sollicitées sont prévus aux articles 72.05 et 72.06 de la Loi. Un agent verbalisateur du CRTC peut procéder, à toute heure convenable, à la visite de tout lieu où se trouvent, à son avis fondé sur des motifs raisonnables, des documents ou des renseignements concernant l'application des règles. Il peut aussi faire usage, directement ou indirectement, de tout système informatique se trouvant dans le lieu pour vérifier les données qu'il contient ou auxquelles il donne accès, ainsi que faire copie des données qu'il contient.

S'il croit qu'une personne détient des renseignements qu'il juge nécessaires pour l'application des Règles sur les télécommunications non sollicitées, l'agent verbalisateur peut l'obliger à les lui communiquer selon les modalités qu'il fixe.

Il convient de noter que l'Assemblée législative de l'Alberta a récemment modifié sa loi électorale⁴³ pour imposer ses propres règles concernant la publicité faite par téléphone, de vive voix ou au moyen d'appels automatisés. La Loi exige que le numéro de téléphone du commanditaire soit indiqué sur l'afficheur des destinataires; que son nom et son affiliation politique soient mentionnés au début du message; que le message indique s'il a autorisé la publicité, et que le numéro de téléphone du commanditaire ou du bureau de campagne auquel il est possible de le joindre soit mentionné à la fin de la publicité. En vertu d'autres modifications apportées à la *Election Act*, le directeur général des élections de l'Alberta peut imposer une pénalité administrative ou envoyer une lettre de réprimande à tout contrevenant à une disposition de la Loi, y compris celles énumérées ci-dessus⁴⁴.

⁴³ *Election Accountability Amendment Act, 2012*, S.A. 2012, ch. 5, sanctionnée le 10 décembre 2012. L'article 46 de cette loi modifie l'article 134 de la *Elections Act* de l'Alberta.

⁴⁴ *Ibid.*, article 54, qui ajoute l'article 153.1 à la *Election Act* de l'Alberta. Conformément à cette nouvelle disposition, le directeur général des élections de l'Alberta doit être d'avis qu'une personne a enfreint une disposition de la Loi avant de lui remettre un avis de pénalité administrative ou une lettre de réprimande. L'avis de pénalité doit comprendre, entre autres, des détails sur l'infraction, le montant de la pénalité et la date limite pour s'en acquitter, ainsi qu'un énoncé du droit d'en appeler de l'imposition ou du montant de la pénalité auprès de la Cour du banc de la Reine. Au moment de déterminer le montant de la pénalité ou s'il convient d'envoyer une lettre de réprimande, le directeur général des élections de l'Alberta doit tenir compte des facteurs suivants : la gravité de l'infraction, son caractère délibéré ou le degré de négligence, la présence de facteurs atténuants, la prise ou l'absence de mesures visant à prévenir une récidive, la présence d'antécédents de non-conformité, le signalement ou non de l'infraction dès qu'on en a pris connaissance, et tout autre facteur pertinent. Le montant de la pénalité ne peut excéder l'amende maximale qui peut être infligée pour l'infraction correspondante. Si la pénalité n'est pas payée dans le délai fixé dans l'avis, le directeur général des élections de l'Alberta peut déposer une copie de l'avis auprès de la Cour du banc de la Reine : l'avis a alors la même valeur qu'un jugement de cette cour et peut être exécuté comme tel.

Dispositions du *Code criminel* sur les communications frauduleuses

Les dispositions actuelles du *Code criminel* semblent être d'une utilité limitée pour traiter les communications trompeuses avec les électeurs.

Appels téléphoniques harcelants et trompeurs (paragraphes 372(1), (3))

Est coupable d'une infraction quiconque, « avec l'intention de nuire à quelqu'un ou de l'alarmer », transmet par téléphone des renseignements qu'il sait être faux (paragraphe 372(1)). On ignore si les tribunaux jugeraient qu'un appel trompeur cherchant à nuire aux chances de succès d'un candidat dans une élection (et non à la personne elle-même) constitue une infraction aux termes de ce paragraphe.

Est également coupable d'une infraction quiconque « fait ou fait en sorte qu'il [...] soit fait des appels téléphoniques répétés » « avec l'intention de harasser quelqu'un » (paragraphe 372(3)).

Fraude à l'identité (article 403)

Il y a infraction lorsque quiconque, frauduleusement, se fait passer pour une autre personne, vivante ou morte, 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. L'infraction ne s'appliquerait donc pas à un appel ou à un appelant qui se présente comme appelant au nom d'Élections Canada, ni à une personne fictive comme « Pierre Poutine ».

Méfais (article 430, paragraphe 430(1.1))

L'article 430 énumère les activités liées aux « biens » (définis dans le Code) qui constituent des « méfaits ». Le paragraphe 430(1.1) précise ainsi que c'est commettre une infraction que de détruire ou d'altérer des données, ou de gêner leur emploi; le terme « données » est défini à l'article 342.1 (« représentations d'informations [pouvant] être utilisées dans un ordinateur »). Ces dispositions ne semblent pas s'appliquer aux appels eux-mêmes.

3. Difficultés rencontrées par les enquêteurs

Afin de comprendre le bien-fondé des recommandations formulées dans le présent rapport, en particulier celles qui comportent des modifications à la Loi, il est essentiel de fournir un aperçu de quelques-uns des obstacles auxquels ont été confrontés les enquêteurs d'Élections Canada dans leur recherche de la source des appels inappropriés faits lors de la dernière élection générale. Certaines de ces difficultés sont inévitables, en particulier celles qui se rapportent aux avancées technologiques actuelles. D'autres sont rapportées afin de montrer la complexité de l'enquête et les délais inhérents à l'obtention des preuves nécessaires à la mise en œuvre de mesures d'exécution de la Loi, plutôt que dans le but de changer le régime. Cependant, certaines améliorations pourraient être apportées au cadre législatif afin de faciliter le processus d'enquête.

A. Manque de renseignements sur les contrats conclus par les campagnes locales et nationales

Limites actuelles à l'obligation de rendre compte à Élections Canada

Les renseignements contenus dans les comptes de dépenses électorales produits par les partis politiques sont actuellement très limités et ne comprennent pas d'information précise, par exemple sur les contrats de services de communication ou de télémarketing, qui pourrait faire avancer une enquête. Bien que ces comptes comprennent le détail des contributions reçues, les dépenses électorales des partis y sont regroupées en catégories générales, et peu de détails sont fournis sur la façon dont elles ont été engagées. Il s'agit d'une question à laquelle Élections Canada entend remédier d'ici la prochaine élection générale. Plus important encore, cependant, aux termes de la loi actuelle, les partis politiques fédéraux ne sont pas tenus de fournir de documents à l'appui de leurs dépenses, et l'on ne peut leur demander de le faire⁴⁵.

À titre de comparaison, les rapports des candidats et les documents afférents sont plus complets et pourraient révéler qu'une entreprise de télémarketing a été engagée pour téléphoner aux électeurs. La raison de l'utilisation faite de ces services ou le texte des messages communiqués aux électeurs en sont cependant absents, puisque la *Loi électorale du Canada* n'exige pas ces renseignements⁴⁶. De plus, comme les rapports de campagne des candidats ne doivent être produits que quatre mois après le jour du scrutin (article 451), l'information qui s'y trouve sur les ententes avec les fournisseurs risque d'arriver trop tard pour être vraiment utile à l'enquête.

⁴⁵ Dans le rapport de recommandations de 2010, le directeur général des élections a recommandé de pouvoir demander aux partis enregistrés de fournir, au besoin, les documents et les renseignements qu'il estime nécessaires pour vérifier si le parti et son agent principal se sont conformés aux exigences de la Loi relatives au compte de dépenses électorales. Voir la recommandation II.1 du rapport *Faire face à l'évolution des besoins – Recommandations du directeur général des élections du Canada à la suite de la 40^e élection générale*.

⁴⁶ La Loi permet au directeur général des élections de demander des documents supplémentaires à l'appui d'une dépense. En règle générale, le contenu d'une publicité n'est pas pertinent à cette fin.

Les enquêtes d'Élections Canada semblent indiquer que les principaux partis ont leur propre bassin d'entreprises de télémarketing. Les campagnes des candidats ont accès à ces entreprises grâce à des recommandations du parti. Toutefois, bien que les factures du parti puissent être présentées avec les rapports de campagne des candidats, la Loi n'exige pas que ces rapports comprennent aussi les contrats conclus à l'origine avec des entreprises de télémarketing et détaillant quels services seront fournis, quand et à quel prix. Par conséquent, les rapports ne révèlent que peu de choses, sinon rien, sur les services précis fournis par des entreprises de télémarketing, que ce soit aux partis politiques ou à des candidats.

B. La technologie comme un moyen d'éviter d'être retracé ou identifié

La technologie actuelle offre plusieurs façons aux individus souhaitant contourner les règles d'éviter la détection. Ainsi, même lorsqu'il existe des dispositions législatives ou réglementaires applicables, comme les Règles du CRTC sur les télécommunications non sollicitées, ces dispositions peuvent être contournées dans la pratique par des moyens technologiques assurant l'anonymat. La solution à ce problème réside peut-être plus dans les progrès technologiques que dans la création de nouvelles règles.

Services de téléphonie sur protocole Internet (VoIP)

La technologie VoIP permet de cacher l'origine d'un appel en forçant l'affichage d'un faux numéro sur l'afficheur du destinataire. C'est ce que l'on appelle les appels mystérieux (en anglais, « spoofing »). Ceci restreint la possibilité de remonter jusqu'à l'appelant la piste d'un appel fait en utilisant cette technologie. La technologie a tellement évolué qu'il est possible d'installer un centre d'appel par VoIP pratiquement n'importe où, même dans un domicile privé, à l'aide d'un ordinateur récent, de quelques serveurs et de listes d'appels⁴⁷.

Serveurs mandataires

Sur Internet, l'anonymat peut aussi être facilité par les serveurs mandataires servant d'intermédiaire entre l'appelant et son destinataire visé. Les serveurs mandataires sont des sites Web qui facilitent l'anonymat en apparaissant comme la source de l'appel lors des communications avec le destinataire visé. Dans l'enquête sur le dossier de Guelph, des documents déposés en cour par le commissaire aux élections fédérales indiquent que le serveur mandataire n'a conservé l'information sur le véritable appelant que pendant une courte période, permettant ainsi à l'appelant de communiquer avec l'entreprise de diffusion de messages vocaux sous le couvert de l'anonymat.

Téléphones cellulaires jetables

Les téléphones cellulaires jetables peuvent servir à empêcher d'identifier un appelant. Certaines applications pour téléphone cellulaire permettent également de créer des numéros de téléphone temporaires qui peuvent être utilisés pour faire des appels ou envoyer des messages texte sans laisser de trace. Dans l'enquête sur le dossier de Guelph, des documents déposés en cour par le commissaire indiquent qu'un téléphone cellulaire jetable a servi à communiquer avec une entreprise de diffusion de messages vocaux sous une fausse identité.

⁴⁷ Cela dit, dans le cas de la circonscription de Guelph, le système utilisé a été celui d'une entreprise de diffusion de messages vocaux connue qui a conservé ses propres dossiers d'appels et coopéré avec les enquêteurs.

C. Limites des moyens d'obtenir de l'information en vertu du *Code criminel*

Critères d'obtention d'une ordonnance de communication

Le *Code criminel* permet aux enquêteurs d'obtenir d'un juge un mandat de perquisition ou une ordonnance de communication afin d'obliger des particuliers ou des entités à produire certains documents ou certaines données en leur possession. Moins importunes que les mandats de perquisition, les ordonnances peuvent être demandées lorsque les circonstances s'y prêtent. Aux termes du paragraphe 487.012(3), l'ordonnance ne sera accordée que si le dénonciateur (dans le cas d'Élections Canada, l'enquêteur) démontre qu'il a des motifs raisonnables de croire qu'une infraction a été commise. Il doit également avoir des motifs raisonnables de croire que les documents ou données demandés fourniront une preuve que l'infraction a été commise et que ces documents ou données sont en la possession ou à la disposition de la personne de qui ils sont demandés. Ainsi, une enquête doit avoir avancé considérablement et des éléments de preuve solides doivent exister avant qu'il ne soit possible de demander une ordonnance de communication d'un tribunal.

Absence de normes sur la rétention des données dans le secteur des télécommunications

Il n'existe pas de normes, dans le secteur des télécommunications, sur le type de données qui doivent être conservées, et sur la durée de leur rétention. Certaines entreprises ne conservent des données sur leurs télécommunications que si elles sont facturées. D'autres conservent tous les renseignements sur les communications de leurs utilisateurs (par exemple date de l'appel, durée, numéro de téléphone du destinataire). Certaines conservent l'information seulement quelques jours, d'autres pendant trois mois ou plus. La durée de la période de rétention des données influence directement sur la capacité d'obtenir de l'information pendant l'enquête.

La rédaction de la dénonciation en vue de convaincre le juge d'accorder l'ordonnance de communication, la délivrance de l'ordonnance et la production des documents par leur détenteur peuvent prendre des semaines, voire des mois, selon le déroulement de l'enquête et la complexité du dossier. De plus, il est souvent nécessaire de répéter le processus (rédiger une dénonciation, obtenir une ordonnance et recevoir les documents) afin de suivre une piste donnée. Cela dit, la chaîne des événements et des communications menant à un appel automatisé peut être très difficile sinon impossible à recréer lorsque l'entreprise ne conserve ses données de télécommunication que pendant une très courte période.

Impossibilité de contraindre une personne à témoigner

Il arrive souvent que des personnes non soupçonnées d'avoir commis un acte répréhensible détiennent des renseignements pertinents qui pourraient aider à déterminer si la *Loi électorale du Canada* a été transgressée et mettre en lumière les circonstances de l'infraction. Leur collaboration est souvent cruciale aux premières étapes d'une enquête. Toutefois, l'expérience montre que pour diverses raisons, ces personnes peuvent refuser de collaborer avec les enquêteurs ou n'accepter de le faire qu'à la suite d'efforts considérables et de retards qui risquent d'entraîner la perte d'importants éléments de preuve.

Dans l'enquête sur les appels automatisés trompeurs dans Guelph, par exemple, les dossiers de cour disponibles au public montrent qu'au moins trois personnes qui détenaient vraisemblablement des renseignements clés ont refusé de parler aux enquêteurs. L'impossibilité de les contraindre à témoigner a constitué l'un des plus grands obstacles à l'exécution efficace de la Loi.

4. Recommandations

Les mesures et recommandations suivantes visent à atténuer les risques que représentent les tactiques trompeuses pour la démocratie électorale du Canada. Certaines des mesures proposées sont de nature administrative et peuvent être mises en œuvre par Élections Canada. La plupart nécessitent cependant de modifier la Loi.

Tant les mesures que les recommandations partent du principe qu'il faut d'abord et avant tout prévenir ce genre de conduite. En formulant les recommandations, Élections Canada a également tenu compte de l'importance de limiter, dans la mesure du possible, le fardeau réglementaire imposé aux entités politiques. Toutefois, les Canadiens, les partis politiques et les candidats s'attendent aussi à ce qu'Élections Canada puisse enquêter rapidement et efficacement sur les abus potentiels du processus électoral. Cette capacité est essentielle au maintien de la confiance dans la démocratie électorale et ne peut être acquise qu'à l'aide des outils législatifs appropriés.

A. Mesures de prévention et recommandations

Information du public sur le processus électoral

Afin de mieux informer le public, Élections Canada s'assurera que les campagnes publicitaires de la prochaine élection comprennent des messages clairs sur ses procédures lorsque des lieux de scrutin changent très tard au cours de la période électorale.

Comme mentionné précédemment, Élections Canada est chargé de gérer les lieux de scrutin et de s'assurer que tout changement est communiqué aux électeurs. Pour ce faire, l'organisme envoie par la poste de nouvelles cartes d'information de l'électeur ou, s'il est trop tard pour de tels envois, diffuse des annonces publiques dans les médias et veille à ce qu'un travailleur électoral soit posté à la porte de l'ancien lieu de scrutin.

Selon certaines données, les Canadiens ne comprennent pas les rôles respectifs d'Élections Canada et des partis politiques quand il s'agit de fournir des renseignements sur le lieu de vote et la façon de voter. En effet, 64 % des électeurs pensent qu'il est approprié pour les partis politiques et les candidats de leur transmettre cette information⁴⁸. Il faut donc clarifier la responsabilité d'Élections Canada par rapport au processus de vote. De plus, des mesures doivent être prises pour réduire le risque que les électeurs reçoivent de l'information inexacte des candidats ou des partis, ou pire encore, qu'ils soient trompés par des appelants se faisant passer pour des fonctionnaires d'Élections Canada. En vue de la prochaine élection, l'organisme sensibilisera donc davantage le public à ses procédures (en particulier au fait que l'organisme ne communique pas avec les électeurs par téléphone). Il trouvera des moyens de mettre les électeurs en garde contre les appels trompeurs et de les informer sur les recours possibles, notamment sur la façon de présenter une plainte à Élections Canada ou au CRTC, selon la nature de l'appel.

⁴⁸ Phoenix, Sondage auprès des électeurs, p. 6.

Afin de mieux informer les entités politiques, Élections Canada collaborera avec des organismes gouvernementaux tels que le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes pour attirer l'attention sur certaines règles à respecter pendant les campagnes électorales.

Lors des discussions avec les membres du Comité consultatif des partis politiques, bon nombre d'entre eux ont dit à Élections Canada qu'ils ne connaissaient ou ne comprenaient pas bien les règles du CRTC régissant les télécommunications non sollicitées. Des représentants du CRTC ont déjà manifesté de façon informelle leur volonté de mieux communiquer et expliquer ces règles aux entités politiques. Élections Canada collaborera avec le CRTC pour cette initiative.

Un code de conduite pour les entités politiques

Afin d'accroître la confiance des électeurs à l'égard du processus électoral et des partis politiques, il faudrait envisager l'élaboration de codes de conduite à l'intention des partis politiques, de leurs représentants, des candidats et d'autres entités ayant une appartenance politique, telles que les associations de circonscription et les partisans actifs. Ces codes seraient élaborés par les partis, avec l'aide d'Élections Canada si nécessaire.

Un autre moyen d'accroître la confiance des électeurs canadiens à l'égard du processus et des partis politiques (surtout concernant l'utilisation de leurs renseignements personnels par les entités politiques), qui a fait l'objet d'un consensus du groupe d'experts consulté par Élections Canada, est l'élaboration d'un code d'éthique ou de conduite⁴⁹ à l'intention des partis politiques, auquel ces derniers adhèreraient volontairement ou qui serait prévu par la loi.

Dans son rapport de 1991, la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis (la « Commission Lortie ») recommandait vivement que les partis adoptent des codes d'éthique pour répondre à la crainte que « les partis soient peu portés à revoir leurs pratiques lorsque surviennent des incidents ou des allégations de comportements répréhensibles »⁵⁰. Comme l'indique la Commission Lortie, « [u]n code d'éthique constituerait pour tout parti un instrument de direction important, permettant aux cadres et à la direction d'assurer la cohérence des activités et des méthodes »⁵¹. Elle a aussi affirmé que

[l]a formulation des valeurs et principes fondamentaux d'un parti dans un code d'éthique serait particulièrement utile aux membres appelés à prendre des décisions difficiles dans le contexte compétitif des campagnes électorales. Elle les inciterait à placer les intérêts à long terme du parti, notamment son intégrité et sa crédibilité, au-dessus d'illusoire gains à court terme⁵².

⁴⁹ Bien qu'une distinction soit établie, dans certains domaines, entre un code d'éthique et un code de conduite, pour les besoins du présent rapport, les deux termes sont utilisés de manière interchangeable à moins qu'ils ne renvoient à des codes précis.

⁵⁰ Canada, Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, *Pour une démocratie électorale renouvelée*, vol. 1, Ottawa, Groupe Communication Canada, 1991 (président : Pierre Lortie), p. 296.

⁵¹ *Ibid.*, p. 297.

⁵² *Ibid.*, p. 297.

Selon la commission, « [c]es codes permettraient de concilier les exigences du public en matière de réglementation et la volonté légitime des partis de gérer leurs affaires internes »⁵³. Elle a aussi insisté sur la nécessité pour les partis d'appliquer leur propre code et a suggéré la mise en place d'un comité d'éthique qui assurerait l'observation de ce code⁵⁴.

Bien que la Commission Lortie ait suggéré que chaque parti établisse et administre son propre code d'éthique, les recherches d'Élections Canada ont également mis en évidence des exemples de codes d'éthique ou de conduite auxquels adhèrent (ou qui lient) tous les partis dans une juridiction donnée.

L'organisme IDEA International (l'International Institute for Democracy and Electoral Assistance)⁵⁵ propose un modèle de code de conduite volontaire qui énonce les règles de conduite des partis politiques et de leurs partisans dans le cadre de leur participation à un processus électoral⁵⁶.

Même si les auteurs considèrent généralement les codes volontaires comme la meilleure solution⁵⁷, les codes de conduite peuvent être créés de plusieurs façons et différer beaucoup les uns des autres. Ils peuvent être convenus par les partis, ou être convenus par les partis puis sanctionnés dans un texte législatif; ils peuvent faire l'objet d'une loi ou être déterminés par l'organisme de gestion électorale en vertu d'un pouvoir de réglementation⁵⁸.

Selon les auteurs, ainsi que les codes consultés, un code devrait s'appliquer au parti même et, par le contrôle de chaque parti, à son chef, à ses représentants, à ses candidats et à ses membres. Dans la mesure du possible, un parti devrait assumer la responsabilité des activités de ses partisans. Il devrait également être tenu responsable des infractions au code commises par ses partisans⁵⁹.

Bien que les codes de conduite à l'intention des partis politiques aient été surtout adoptés dans les démocraties émergentes⁶⁰, un exemple existe également au Manitoba depuis une dizaine d'années⁶¹.

⁵³ *Ibid.*, p. 298.

⁵⁴ *Ibid.*, p. 299.

⁵⁵ IDEA International est un organisme intergouvernemental. Ses programmes visent à informer les instaurateurs de la démocratie, à élaborer et à analyser des politiques ainsi qu'à soutenir la réforme démocratique.

⁵⁶ IDEA International, *Code of Conduct for Political Parties – Campaigning in Democratic Elections*, www.idea.int/publications/coc_campaigning/loader.cfm?csmodule=security/getfile&pageid=2401, 1999, p. 7. Une étude réalisée pour l'Union interparlementaire (dont le Canada est membre) par Guy S. Goodwin-Gill propose aussi un modèle de code à l'intention des entités politiques. Voir le document *Codes de conduite pour les élections – Étude établie pour l'Union interparlementaire*, www.ipu.org/PDF/publications/CODES_F.pdf, 1998, p. 63 et suiv.

⁵⁷ IDEA International, *Code of Conduct for Political Parties – Campaigning in Democratic Election*, p. 8-9.

⁵⁸ *Ibid.*, p. 6.

⁵⁹ *Ibid.*, p. 10. Voir aussi l'étude de Goodwin-Gill, p. 69 et 72.

⁶⁰ Voir le lancement du code de conduite à l'intention des partis politiques du Ghana pour les élections de 2012, www.modernghana.com/news/366561/1/political-parties-code-of-conduct-for-2012-launche.html; voir aussi le code de conduite de la Zambie, établi et administré par la commission électorale du pays, www.elections.org.zm/media/electoral_code_of_conduct_2011.pdf. Les partis politiques de plusieurs pays d'Afrique ont adopté des codes similaires, avec le soutien et l'encouragement de l'Electoral Institute for Sustainable Democracy in Africa (EISA). Voir www.eisa.org.za/WEP/comcode.htm. La commission électorale de l'Inde a aussi publié un modèle de code de conduite destiné aux partis politiques. Voir http://eci.nic.in/eci_main/faq/faq_mcc.pdf.

Dans la sphère fédérale, ce ou ces codes pourraient être établis en collaboration avec les partis et, comme dans le cas de toutes les juridictions où de tels codes existent, ils lieraient non seulement les partis, mais aussi leurs représentants, leurs candidats, leurs autres entités et leurs partisans actifs.

B. Recommandations visant à améliorer la conformité à la Loi

Application des principes de la protection des renseignements personnels aux partis politiques

Afin de maintenir la confiance des Canadiens à l'égard des entités politiques avec lesquelles ils interagissent et de mieux protéger les renseignements personnels des électeurs canadiens qui interagissent avec ces entités, il est recommandé que la *Loi électorale du Canada* soit modifiée pour prévoir un mécanisme par lequel les partis politiques seraient assujettis aux principes de la protection des renseignements personnels régissant la plupart des institutions et des organismes canadiens.

La Loi devrait aussi être modifiée pour exiger des partis politiques qu'ils fassent preuve de diligence raisonnable lorsqu'ils donnent accès à leurs bases de données sur les électeurs.

Le sondage auprès des électeurs mentionné à la partie 2 du présent rapport montre les préoccupations des personnes interrogées quant à la collecte et à l'utilisation de leurs renseignements personnels par les partis politiques. Plus de 75 % des électeurs interrogés estimaient qu'ils devraient pouvoir exiger que les entités politiques ne communiquent pas avec eux. De plus, 69 % des électeurs ne croyaient pas qu'il est important pour les partis politiques de pouvoir recueillir les renseignements personnels des électeurs⁶². Lorsqu'on leur a demandé s'ils accordaient davantage d'importance au droit des entités politiques de communiquer avec les électeurs ou au droit des électeurs de protéger leurs renseignements personnels, les deux tiers des répondants ont affirmé qu'ils trouvaient plus important de protéger leurs renseignements personnels⁶³.

Les membres du groupe d'experts consulté par Élections Canada par l'entremise de l'Institut de recherche en politiques publiques (IRPP) « veulent bien que les partis recueillent de l'information, puisqu'ils peuvent ainsi mieux mobiliser leurs partisans ». Ils ont aussi convenu qu'il était peut-être temps d'envisager de soumettre les entités politiques aux régimes de protection des renseignements personnels. Ils étaient particulièrement inquiets des atteintes à la protection des données et du manque de recours pour les victimes⁶⁴.

⁶¹ Voir le *Code partagé de conduite morale* du Manitoba : www.electionsmanitoba.ca/fr/Political_Participation/Shared_Ethical_Code_of_Conduct.html. Il a été créé en réponse à une recommandation contenue dans le rapport de 1999 d'une commission d'enquête qui examinait des infractions présumées à la *Loi électorale* de la province et à la *Loi sur le financement des campagnes électorales* lors de l'élection générale de 1995. Le code, qui s'applique à tous les partis politiques et candidats, comprend des principes directeurs et des règles de conduite. Il met l'accent sur le respect de la loi par tous ceux auxquels il s'applique, ainsi que sur la nécessité pour les entités politiques de préserver l'intégrité du processus politique. Il est administré par chacun des partis politiques.

⁶² Phoenix, Sondage auprès des électeurs, p. 9-10.

⁶³ *Ibid.*, p. 11.

⁶⁴ IRPP, Rapport de la table ronde, p. 6.

Le directeur général des élections partage ces préoccupations et recommande que les entités politiques soient assujetties aux principes de la protection des renseignements personnels largement acceptés qui sont énoncés dans la norme nationale du Canada intitulée *Code type sur la protection des renseignements personnels*, CAN/CSA-Q830-96 reproduits à l'annexe 1 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques* (LPRPDE) et résumés à l'annexe du présent rapport. Ces principes généraux régissent la collecte, l'utilisation, la communication et la conservation des renseignements. Ils comprennent la nécessité d'établir des mécanismes de responsabilisation, d'obtenir lorsque c'est approprié le consentement des personnes dont les renseignements personnels sont recueillis, utilisés ou communiqués, et de mettre en place des mesures de sécurité. Ce changement contribuerait grandement à rassurer les électeurs sur l'utilisation de leurs renseignements personnels par les entités politiques et à accroître leur confiance à l'égard de celles-ci.

Une façon de réglementer les pratiques des partis en matière de renseignements personnels tout en réduisant ce qu'on pourrait considérer comme un empiètement de l'État dans leurs affaires internes serait d'exiger d'eux qu'ils obtiennent une assurance de la part d'un vérificateur de gestion externe à l'effet que le parti a des mécanismes en place pour protéger les renseignements personnels des électeurs, et que ces mécanismes respectent les principes énumérés à l'annexe du présent rapport. Le parti devrait détenir cette assurance pour continuer à recevoir les listes électorales d'Élections Canada.

L'assurance préserverait aussi la réputation du parti politique et rassurerait les électeurs préoccupés par l'usage fait de leurs renseignements personnels, surtout à la suite des événements de la dernière élection. Toutefois, un tel régime ne fonctionnerait pas pour les entités politiques dont la nature est plus temporaire, c'est-à-dire les candidats, les candidats à la direction et les candidats à l'investiture.

Afin de réduire le risque que les renseignements sur les électeurs soient utilisés de façon abusive par des candidats ou des personnes participant aux campagnes des candidats, d'autres mesures doivent être prises. Il est recommandé que la Loi soit modifiée pour que les partis qui communiquent des renseignements sur les électeurs aux candidats soient tenus : a) de recourir à tous les moyens raisonnables de restreindre l'accès aux données; b) d'informer les personnes qui obtiennent l'accès aux données sur l'utilisation appropriée de celles-ci conformément aux instructions du directeur général des élections; c) d'interdire à ces personnes d'utiliser ou de divulguer les données à toute autre fin, sauf si la loi l'exige. Dans le cas de l'utilisation abusive ou de la perte des renseignements obtenus du parti par des campagnes locales, le parti qui a accordé l'accès aux données serait tenu responsable à moins qu'il ne puisse démontrer qu'il a fait preuve de diligence raisonnable en donnant accès à ces renseignements dans le respect des exigences ci-dessus.

Dans le document de discussion publié en novembre 2012, Élections Canada se demandait si la Loi devait être modifiée de manière à permettre aux électeurs d'indiquer, lorsqu'ils s'inscrivent au Registre national des électeurs ou y mettent leurs renseignements à jour, qu'ils ne veulent pas recevoir d'appels non sollicités des entités politiques.

Bien qu'il soit reconnu que la majorité des Canadiens (78 %) souhaiteraient avoir cette option⁶⁵, le groupe d'experts a soutenu que les partis devaient continuer de pouvoir communiquer avec les électeurs⁶⁶. Notons également que la *Loi sur les télécommunications* prévoit déjà un mécanisme à cet égard, qui permet de faire ajouter son nom à la liste d'exclusion interne d'une entité politique. Pour le moment, Élections Canada ne recommande donc pas une telle modification à la Loi.

Nouvelles exigences régissant les communications téléphoniques avec les électeurs

Afin de réduire le risque que des appareils de télécommunication servent à fournir de faux renseignements aux électeurs ou à les tromper sur l'identité de l'appelant, il est recommandé que la *Loi électorale du Canada* soit modifiée pour inclure certaines règles sur toutes les communications téléphoniques avec les électeurs.

Les Règles de télémarketing du CRTC et les Règles sur les composeurs-messagers automatiques, mentionnées précédemment, s'appliquent déjà aux entités politiques pour des appels automatisés ou en personne faits à des fins de sollicitation. Toutefois, les communications directes avec les électeurs ne sont pas toutes régies par les Règles du CRTC sur les télécommunications non sollicitées. Elles excluent par exemple les appels en personne qui ne sont pas faits à des fins de sollicitation. En outre, selon la *Loi électorale du Canada*, seules les communications de partis politiques et de candidats qui constituent de la « publicité » doivent faire l'objet d'une déclaration d'autorisation de l'agent enregistré du parti ou de l'agent officiel du candidat.

Pour tous les messages téléphoniques d'entités politiques, qu'il s'agisse d'appels en personne ou d'appels automatisés préenregistrés, la Loi devrait exiger : que le numéro de téléphone de la personne au nom de qui l'appel est fait apparaisse sur l'afficheur des personnes appelées et ne soit pas bloqué; que le nom de cette personne et son parti, s'il y a lieu, soient mentionnés au début du message; que le message indique si cette personne l'a autorisé; que le numéro de téléphone de cette personne ou du bureau de campagne où elle peut être jointe soit mentionné à la fin du message⁶⁷. La Loi devrait aussi prévoir des limites semblables à celles qui sont établies dans les Règles du CRTC sur les télécommunications non sollicitées quant au moment de la journée où les appels peuvent être faits. Ces règles devraient s'appliquer tant en dehors des périodes électorales que pendant celles-ci.

Resserrement des exigences de divulgation

La recommandation suivante, qui porte sur la divulgation accrue de renseignements, vise à garantir que les exigences d'identification recommandées sont respectées et à mieux prévenir les communications trompeuses.

Afin de mieux assurer l'observation de la *Loi électorale du Canada*, il est recommandé que cette dernière soit modifiée pour exiger que les entités politiques fournissent en temps opportun des renseignements supplémentaires sur les services de télémarketing.

⁶⁵ Phoenix, Sondage auprès des électeurs, p. 9.

⁶⁶ IRPP, Rapport de la table ronde, p. 12.

⁶⁷ Ces règles s'appliquent maintenant aux publicités aux termes du paragraphe 134(3) de la *Election Act* de l'Alberta, modifiée par la *Election Accountability Amendment Act, 2012*. Il est proposé qu'elles s'appliquent à toutes les communications téléphoniques des entités politiques.

La Loi devrait être modifiée pour resserrer les exigences de divulgation imposées aux partis et à toutes les autres entités politiques (associations de circonscription, candidats, tiers) sur l'utilisation des services de télémarketing. Ce changement contribuerait à assurer le respect de la recommandation précédente sur les communications téléphoniques avec les électeurs. Les renseignements supplémentaires à fournir devraient comprendre le texte des messages, les dates auxquelles ceux-ci ont été communiqués aux électeurs et, à la demande du directeur général des élections, les numéros de téléphone qui ont été composés. La grande majorité des participants réunis par l'IRPP pour donner des conseils à Élections Canada ont appuyé un resserrement des exigences de divulgation imposées aux partis politiques, « dans une optique de transparence »⁶⁸.

S'appuyant sur une recommandation dans une motion adoptée à l'unanimité par la Chambre des communes le 12 mars 2012⁶⁹ et une proposition dans le projet de loi C-453 (un projet de loi d'initiative parlementaire présenté à la Chambre des communes le 17 octobre 2012), l'organisme recommande que les partis et les candidats soient aussi tenus de communiquer à Élections Canada les nom et coordonnées des personnes ou entités qu'ils engagent pour communiquer avec les électeurs avant ou pendant l'élection dès qu'un contrat est signé avec un organisme externe (plutôt que plusieurs mois après l'élection). Cette exigence accélérerait aussi les enquêtes sur des allégations d'appels inappropriés.

Renforcement des outils de vérification du directeur général des élections

Le mécanisme de vérification suivant est recommandé pour mieux assurer l'observation des exigences de la Loi et garantir la transparence.

Afin d'accroître la transparence, il est recommandé qu'à la demande du directeur général des élections, les entités politiques soient tenues de produire tous les documents nécessaires pour assurer l'observation de la *Loi électorale du Canada*.

La motion adoptée à l'unanimité par la Chambre des communes proposait en premier lieu le renforcement des capacités d'enquête d'Élections Canada, c'est-à-dire l'octroi au directeur général des élections du pouvoir de demander aux partis politiques tous les documents nécessaires pour assurer la conformité à la Loi. Cette proposition est similaire à celle que le directeur général des élections a formulée dans son rapport de recommandations de 2010, soit l'autorisation de demander aux partis enregistrés de fournir, au besoin, les documents et les renseignements qu'il estime nécessaires pour vérifier si le parti et son agent principal se sont conformés aux exigences de la Loi relatives au compte de dépenses électorales. Cet outil pourrait servir, par exemple, à obtenir des documents particuliers liés aux communications des partis avec les électeurs, puisque les partis n'ont pas à présenter de documents à l'appui de leurs rapports. Comme le mentionne le rapport de recommandations, ce pouvoir est déjà en place dans toutes les provinces⁷⁰. Il serait accordé au directeur général des élections à des fins administratives, et non pour mener des enquêtes de nature pénale.

⁶⁸ IRPP, Rapport de la table ronde, p. 8.

⁶⁹ Canada, Chambre des communes, *Journaux*, 41^e législature, 1^{re} session, n^o 94, 12 mars 2012.

⁷⁰ *Election Act*, R.S.B.C. 1996, ch. 106, art. 276; *Election Finances and Contributions Disclosure Act*, R.S.A. 2000, ch. E-2, art. 5; *Election Act*, 1996, S.S. 1996, ch. E-6.01, art. 280; *Loi sur le financement des élections*, C.P.L.M., ch. E27, art. 67; *Loi sur le financement des élections*, L.R.O. 1990, ch. E.7, art. 7; *Loi électorale*, L.R.Q., ch. E-3.3, art. 118; *Elections Act*, S.N.S. 2011, ch. 5, art. 221; *Loi sur le financement de l'activité politique*, L.N.B. 1978, ch. P-9.3, art. 16; *Election Expenses Act*, R.S.P.E.I. 1988, ch. E-2.01, art. 6; *Elections Act*, 1991, S.N.L. 1992, ch. E-3.1, art. 275.

C. Recommandations visant à améliorer l'exécution de la Loi

Interdiction de se faire passer pour un fonctionnaire électoral

Afin de faciliter les poursuites intentées contre les individus qui trompent les électeurs en prétendant être des fonctionnaires électoraux, il est recommandé que soit ajoutée à la *Loi électorale du Canada* une disposition interdisant toute personne de se faire passer pour un fonctionnaire électoral ou un employé ou agent du directeur général des élections. L'interdiction pourrait aussi s'appliquer aux cas où une personne se fait passer pour un candidat ou son représentant, ou le représentant d'un parti.

Afin de souligner la gravité de cette transgression, il est recommandé qu'une personne déclarée coupable de la nouvelle infraction, ou de l'infraction prévue à l'alinéa 482b) de la Loi (inciter une personne à s'abstenir de voter), soit passible, sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire, d'une amende maximale de 50 000 \$ et d'un emprisonnement maximal de deux ans, ou de l'une de ces peines, et, sur déclaration de culpabilité par mise en accusation, d'une amende maximale de 250 000 \$ et d'un emprisonnement maximal de cinq ans, ou de l'une de ces peines.

Une loi adoptée par l'Ontario en 2011⁷¹ a créé une nouvelle infraction rendant coupable quiconque, en Ontario ou ailleurs, se fait passer pour un employé ou agent du bureau du directeur général des élections, une personne nommée en application de la *Loi électorale*, un candidat ou une personne autorisée par le candidat à agir en son nom, ou une personne autorisée à agir en son nom par un parti inscrit ou une association de circonscription inscrite.

Aux termes de cette loi, si un juge conclut que l'infraction a été commise sciemment, la personne est coupable de manœuvre frauduleuse et est passible d'une amende maximale de 25 000 \$ et d'un emprisonnement maximal de deux ans moins un jour, ou d'une seule de ces peines.

Alors que l'infraction prévue par cette loi de l'Ontario s'applique à la personne qui fait les appels, celle énoncée à l'alinéa 482b) de la *Loi électorale du Canada* (inciter une personne à voter ou à s'abstenir de voter) pourrait aussi s'appliquer à l'auteur du stratagème (c'est-à-dire la personne qui a donné instruction de faire les appels).

Cela dit, on devrait ajouter à la Loi une infraction similaire à celle de l'Ontario, non seulement contre les personnes qui se font passer pour un employé ou un agent d'Élections Canada, mais aussi contre celles qui se présentent faussement comme un candidat ou son représentant, ou comme le représentant d'un parti enregistré ou d'une association de circonscription enregistrée. Dans tous ces cas, il ne serait pas nécessaire de prouver que le contrevenant voulait nuire à l'exercice du droit de vote de quelqu'un ou inciter des électeurs à ne pas voter pour un candidat donné; il suffirait, pour qu'il y ait infraction, de prouver que la personne s'est fait passer pour quelqu'un d'autre. Cependant, l'infraction devrait être formulée de façon à exclure la satire politique. Elle pourrait préciser, par exemple, qu'il n'y a usurpation que lorsqu'on risque raisonnablement de croire à la fausse identité de l'imitateur.

L'infraction devrait être formulée de manière à couvrir aussi les pratiques trompeuses sur Internet, telles que les utilisations abusives des noms de domaine des campagnes et la création de sites Web présentés faussement comme ceux de vraies campagnes.

⁷¹ *Loi modifiant la Loi électorale en ce qui concerne certaines manœuvres électorales*, L.O. 2011, ch. 17.

L'amende maximale (250 000 \$) et la peine d'emprisonnement maximale (cinq ans) recommandées pour cette nouvelle infraction et pour celle énoncée à l'alinéa 482b)⁷² sont considérablement plus sévères que les sanctions s'appliquant à la plupart des autres infractions à la Loi. Bien que cette modification puisse entraîner une divergence, Élections Canada estime que les sanctions prévues pour de nombreuses infractions à la Loi devraient être plus sévères qu'à l'heure actuelle afin d'avoir un plus grand effet dissuasif sur les contrevenants. Des amendes plus lourdes montreraient aux Canadiens l'importance qu'accorde le Parlement au maintien de l'intégrité du processus électoral. Élections Canada prévoit déposer, au printemps 2014, un rapport sur ces questions et présenter des recommandations précises au Parlement.

Renforcement des outils d'enquête du commissaire aux élections fédérales

Élections Canada croit fermement que la Loi devrait être modifiée pour inclure des mécanismes supplémentaires qui aideraient le commissaire à recueillir des éléments de preuve lorsqu'il y a des allégations d'infractions à la Loi, et plus particulièrement d'appels inappropriés aux électeurs.

Afin d'accroître l'efficacité de l'exécution de la *Loi électorale du Canada*, il est recommandé que le commissaire aux élections fédérales obtienne le pouvoir de demander à un juge de rendre une ordonnance obligeant toute personne à fournir des renseignements pertinents pour une enquête.

Comme il a été mentionné précédemment, l'impossibilité de contraindre une personne à témoigner constitue l'un des plus importants obstacles à l'exécution efficace de la Loi. Le directeur général des élections recommande fortement que ce pouvoir soit conféré au commissaire afin de faciliter et d'accélérer les enquêtes.

Bien que la conformité à la Loi soit principalement assurée par les dispositions sur les infractions, il est important de se rappeler que la Loi est fondamentalement de nature réglementaire. Elle énonce un certain nombre de règles, telles que les plafonds des dépenses et les exigences sur les rapports à produire, dont le but est d'établir un processus électoral équitable. Les dispositions sur les infractions ne servent qu'à assurer une meilleure conformité à ces règles, et non à sanctionner des comportements répréhensibles, comme dans le cas des véritables infractions criminelles.

Dans d'autres systèmes de nature réglementaire, comme les lois provinciales sur les valeurs mobilières ou la *Loi sur la concurrence* du Canada, il n'est pas rare que les organismes chargés d'assurer l'observation de la loi et de mener des enquêtes aient le pouvoir d'exiger qu'une personne fournisse des renseignements sous forme de témoignage ou de documents. Selon la *Charte canadienne des droits et libertés*, les renseignements ainsi obtenus ne peuvent être utilisés contre ceux qui sont contraints à témoigner. Néanmoins, ces renseignements pourraient s'avérer essentiels pour déterminer si une infraction a été commise et prendre rapidement des mesures d'exécution ou des mesures correctives efficaces.

⁷² Actuellement, une personne déclarée coupable de l'infraction énoncée à l'alinéa 482b) est passible, sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire, d'une amende maximale de 2 000 \$ et d'un emprisonnement maximal d'un an, ou de l'une de ces peines, ou, sur déclaration de culpabilité par mise en accusation, d'une amende maximale de 5 000 \$ et d'un emprisonnement maximal de cinq ans, ou de l'une de ces peines (voir le paragraphe 500(5)).

Dans le contexte des élections, plusieurs lois provinciales et territoriales confèrent au directeur général des élections ou au commissaire, selon le cas, le pouvoir de contraindre une personne à comparaître devant eux et à fournir des preuves testimoniales ou des documents. Ces lois sont celles du Nouveau-Brunswick, de la Nouvelle-Écosse, du Québec, de l'Ontario, du Manitoba, de l'Alberta et du Yukon⁷³. À l'étranger, d'autres organismes de gestion électorale ont ce pouvoir. L'Australian Electoral Commission⁷⁴ et la Federal Election Commission des États-Unis⁷⁵ en sont des exemples.

Le rôle du commissaire aux élections fédérales en ce qui concerne la conformité à la *Loi électorale du Canada* et son exécution est essentiel pour assurer un processus électoral équitable et préserver les droits démocratiques des Canadiens en vertu de la Charte. Lorsque la légitimité d'une élection est remise en question par des allégations de manquements à la Loi, il est d'intérêt public que les faits soient établis de la manière la plus rapide et efficace possible, dans le respect des droits des personnes qui peuvent être impliquées ainsi que des droits démocratiques des Canadiens.

Afin de trouver cet équilibre, il est recommandé que le commissaire se voie accorder des pouvoirs semblables à ceux prévus à l'article 11 de la *Loi sur la concurrence*⁷⁶. Le commissaire serait ainsi autorisé à saisir un juge d'une demande *ex parte* afin d'obtenir une ordonnance pour qu'une personne qui détient ou détient vraisemblablement des renseignements liés à une enquête puisse être interrogée sous serment par le commissaire ou son représentant concernant toute question pertinente pour l'enquête. Cette ordonnance pourrait également obliger la personne à produire des documents. L'interrogatoire serait mené en privé, et toute personne interrogée aurait le droit d'être représentée par un avocat.

Avant d'obtenir une telle ordonnance, le commissaire devrait convaincre un juge, en s'appuyant sur une preuve par affidavit, qu'une enquête est en cours et que la personne à interroger détient ou détient vraisemblablement des renseignements qui concernent directement l'enquête. Dans tous les cas, les renseignements ainsi obtenus ne pourraient servir à poursuivre en justice la personne qui les a fournis, sauf si elle a sciemment donné des éléments de preuve trompeurs.

⁷³ L'article 494 de la *Loi électorale* du Québec, L.R.Q., ch. E-3.3, investit le directeur général des élections du Québec et toute personne qu'il désigne des pouvoirs et immunités d'un commissaire nommé en vertu de la *Loi sur les commissions d'enquête* (ch. C-37). Ceux-ci incluent le pouvoir décrit ci-dessus (article 9). Il en va de même pour les directeurs généraux des élections de la Nouvelle-Écosse (*Elections Act*, S.N.S. 2011, ch. 5, art. 286; *Public Inquiries Act*, R.S., ch. 372, art. 5), du Nouveau-Brunswick (*Loi sur le financement de l'activité politique*, L.N.B. 1978, ch. P-9.3, art. 16), de l'Ontario (*Loi électorale*, L.R.O. 1990, ch. E.6, art. 4.0.1; *Loi sur le financement des élections*, L.R.O. 1990, ch. E.7, art. 3; *Loi sur les enquêtes publiques*, L.O. 2009, ch. 33, annexe 6, art. 33), du Manitoba (*Loi électorale*, C.P.L.M., ch. E30, paragraphe 186(5)), du Yukon (*Loi sur les élections*, L.R.Y. 2002, ch. 63, art. 351; *Loi sur les enquêtes publiques*, L.R.Y. 2002, ch. 177, art. 4 et 5) et de l'Alberta (*Election Act*, R.S.A. 2000, ch. E-1, art. 4.2 et *Election Finances and Contributions Disclosure Act*, R.S.A. 2000, ch. E-2 art. 5, ces deux lois modifiées par la *Election Accountability Amendment Act, 2012*; *Public Inquiries Act*, R.S.A. 2000, ch. P-39, art. 4).

⁷⁴ Voir la *Commonwealth Electoral Act 1918*, art. 316.

⁷⁵ Ces pouvoirs de la commission sont énoncés aux sous-alinéas 437d(a)(3) et (4) du chapitre 14 du titre 2 du United States Code. Voir www.fec.gov/law/feca/feca.pdf.

⁷⁶ *Loi sur la concurrence*, L.R.C. 1985, ch. C-34.

Pour garantir l'efficacité de ce pouvoir, la *Loi électorale du Canada* devrait prévoir une infraction rendant coupable quiconque fournit de faux renseignements au commissaire ou entrave une enquête. Il existe des infractions similaires dans diverses lois électorales provinciales⁷⁷.

Le commissaire aux élections fédérales appuie fermement cette recommandation.

Afin d'accélérer les enquêtes sur les appels inappropriés, la *Loi électorale du Canada* devrait être modifiée pour exiger des entreprises offrant des services de télémarketing qu'elles conservent les données liées à toutes les communications effectuées au Canada pendant une élection (y compris les renseignements sur le client et sur tout paiement effectué, le texte des messages, les appels entrants et sortants ainsi que les numéros de téléphones affichés). Ces données seraient conservées pendant au moins un an après l'élection, mais seraient communiquées au commissaire aux élections fédérales une fois l'autorisation judiciaire obtenue.

Cette recommandation s'apparente à une disposition du projet de loi C-453, qui exige que les entreprises offrant des services de télémarketing transmettent leurs documents au directeur général des élections dans les quatre mois suivant l'élection. Élections Canada estime toutefois qu'il n'est pas nécessaire que tous les fournisseurs de services de télécommunication lui communiquent ces renseignements. Le but de cette recommandation est de faire en sorte que les entreprises qui fournissent des services de télémarketing conservent leurs données assez longtemps pour qu'elles restent à la disposition des enquêteurs pendant une période raisonnable (dans ce cas, au moins un an).

Les données à conserver concernent toutes les communications effectuées au Canada, et pas seulement à des fins électorales. Par conséquent, les entreprises ne devraient pas transmettre ces données à Élections Canada mais seulement les conserver. Les données ne seraient fournies au commissaire qu'après l'obtention d'une autorisation judiciaire découlant d'une ordonnance de communication rendue en vertu du pouvoir décrit dans la recommandation précédente (c'est-à-dire si un juge est convaincu, en s'appuyant sur une preuve par affidavit, qu'une enquête est en cours et que la personne à interroger détient ou détient vraisemblablement des renseignements qui concernent directement l'enquête).

Les renseignements personnels des Canadiens sont peu touchés par la divulgation des données conservées par les entreprises de télémarketing. En effet, dans la plupart des cas, les seuls renseignements personnels divulgués seraient le fait que la personne a reçu un appel d'une entreprise de télémarketing ainsi que le message utilisé.

Afin de faciliter l'application de ses dispositions, la *Loi électorale du Canada* devrait autoriser le commissaire aux élections fédérales à exiger des entreprises de télécommunication qu'elles préservent des données précises jusqu'à l'obtention d'une autorisation judiciaire pour la délivrance d'une ordonnance de communication.

⁷⁷ Saskatchewan : *Election Act, 1996*, S.S.1996, ch. E-6.01, art. 283; Manitoba : *Loi électorale*, C.P.L.M. ch. E30, paragraphe 183(7); Nouvelle-Écosse : *Elections Act*, S.N.S. 2011, ch. 5, art. 334; Île-du-Prince-Édouard : *Election Expenses Act*, R.S.P.E.I. 1988, ch. E-2.01, art. 28; Terre-Neuve-et-Labrador : *Election Act, 1991*, S.N.L.1992, ch. E-3.1, art. 323.

Dans le cadre des enquêtes sur des pratiques trompeuses, le commissaire aux élections fédérales ou ses représentants devraient être autorisés à exiger, sur demande, la conservation de données informatiques précises en la possession ou sous le contrôle d'une entreprise de télécommunication, de façon à empêcher ces entreprises de détruire ces renseignements comme elles le font habituellement.

Les enquêteurs ne pourraient faire cette demande que si le commissaire a des motifs raisonnables de croire : a) qu'une infraction à la Loi liée à des communications trompeuses avec des électeurs a été ou sera perpétrée; b) que les données informatiques visées par la demande sont en la possession ou sous le contrôle de la personne en question; c) que ces données seront utiles à l'enquête. Cette demande pourrait être faite sans autorisation judiciaire, mais ne serait valide que pendant une courte période (par exemple 90 jours), jusqu'à ce qu'une ordonnance de communication soit obtenue d'un juge.

Cependant, ce mécanisme ne sera utile que si le commissaire connaît à l'avance quelques détails sur les fournisseurs de services de télécommunication engagés par les candidats et les partis politiques. Actuellement, cette information n'est pas connue dans le cas des partis, et dans celui des candidats, elle ne devient accessible à Élections Canada qu'une fois que ceux-ci présentent leurs rapports financiers, lesquels sont exigés quatre mois après le jour du scrutin. Par conséquent, les candidats et les partis devraient être tenus de communiquer les renseignements sur leurs fournisseurs de services de télécommunication (y compris les numéros de téléphone et de compte Internet) dès qu'un contrat est signé ou qu'une entente est conclue, pendant ou avant la période électorale.

D. Suggestions non retenues

Avant de conclure, il convient d'examiner certaines suggestions qui n'ont pas été retenues.

Pendant la rédaction du présent rapport, Élections Canada a reçu plusieurs suggestions de partis ou d'experts sur des moyens de prévenir le type de situations qui se sont produites lors de l'élection générale de 2011 ou de retrouver plus facilement les individus ou groupes coupables. Après examen, certaines de ces suggestions ont été rejetées parce qu'elles dépassaient la portée du rapport, n'étaient pas assez pratiques, étaient trop difficiles à mettre en œuvre ou ne s'appliquaient tout simplement pas au processus électoral. Cela dit, deux suggestions valent la peine d'être mentionnées.

Conférer au directeur général des élections le pouvoir d'annuler une élection ou de demander à un tribunal d'annuler une élection

Il incombe au directeur général des élections d'administrer le processus électoral. Son rôle est et doit demeurer celui d'un arbitre neutre et impartial. Si le directeur général des élections était autorisé à demander à un tribunal d'annuler une élection – ou pire encore, avait le pouvoir d'annuler une élection –, son rôle d'arbitre s'en trouverait irrémédiablement compromis. En fait, l'exercice d'un tel pouvoir exigerait du directeur général des élections qu'il prenne position pour ou contre l'un des participants à l'élection. La responsabilité de demander à un tribunal d'annuler une élection revient à ceux qui ont pris part à l'élection ou aux électeurs qui étaient particulièrement concernés par celle-ci. Cela ne devrait pas changer.

Prévoir la possibilité de récompenser les dénonciateurs

Il est déjà possible pour quiconque croit qu'une infraction à la *Loi électorale du Canada* a été commise de signaler l'affaire au commissaire aux élections fédérales, afin que ce dernier mène l'enquête qu'il estime nécessaire et prenne les mesures qu'il considère comme appropriées si l'infraction en question a bel et bien été commise.

Or, il a été affirmé qu'une personne serait beaucoup plus portée à fournir des renseignements sur un contrevenant si elle pouvait s'attendre à recevoir un incitatif monétaire à la suite de la dénonciation de l'acte illégal présumé. Par conséquent, un régime de dénonciation offrant un incitatif monétaire à la personne qui fournit des renseignements sur un acte illégal est considéré comme une mesure de dissuasion plus efficace que le fait de se fier uniquement à ceux qui dénoncent des actes illégaux à des fins non monétaires. On a mentionné à Élections Canada le programme de dénonciation prévu dans la *Securities Exchange Act of 1934* des États-Unis⁷⁸. Dans le cadre de ce programme, la Securities and Exchange Commission est autorisée à récompenser un dénonciateur qui est au courant d'éventuelles infractions aux lois régissant les valeurs mobilières pour son aide et ses renseignements. Selon la loi sur laquelle repose le programme, les récompenses sont tirées d'un fonds où l'on dépose les amendes infligées aux contrevenants.

Selon le site Web du programme de dénonciation canadien le plus connu qui prévoit de tels paiements, Échec au crime, les récompenses offertes pour les renseignements qui aident la police à résoudre des crimes sont financées exclusivement par les dons des citoyens et des entreprises locales⁷⁹. Pour donner suite à cette suggestion, une source de fonds dans laquelle pourrait puiser le directeur général des élections devrait donc être établie pour permettre le paiement de récompenses en vertu de la *Loi électorale du Canada*. Par ailleurs, il n'existe pas, dans la législation fédérale canadienne, de régime de dénonciation prévoyant la remise d'une récompense au dénonciateur⁸⁰. Le processus électoral ne semble pas constituer le meilleur contexte d'un tel régime, puisque rien n'indique que les participants au processus électoral ou les Canadiens en général ne dénoncent pas assez les actes illégaux.

⁷⁸ Voir « Securities Whistleblower Incentives and Protection » dans la *Securities Exchange Act of 1934*, 15 U.S.C. 78a et suiv., art. 21F.

⁷⁹ <http://crimestoppers.ca/donate/>.

⁸⁰ Voir l'article 66.1 de la *Loi sur la concurrence* et l'article 27 de la LPRPDE pour obtenir des exemples de dispositions sur la dénonciation dans les lois fédérales. Voir aussi la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles*, L.C. 2005, ch. 46.

Les recommandations formulées dans le présent rapport visent à atténuer les risques que représentent les tactiques trompeuses pour la démocratie électorale du Canada. Bien qu'Élections Canada puisse prendre certaines mesures administratives pour prévenir le genre de conduite décrit dans le présent rapport, l'intervention du Parlement est requise pour modifier la Loi, afin de permettre à l'organisme d'enquêter rapidement et efficacement sur les abus potentiels du processus électoral.

Bien que 80 % des Canadiens ayant répondu au sondage de Phoenix aient affirmé qu'ils avaient assez (48 %) ou beaucoup (32 %) confiance en Élections Canada⁸¹, on peut s'attendre à ce que cette confiance diminue si les enquêtes affichent des retards importants (à plus forte raison, si elles n'aboutissent pas à des résultats) à la suite d'allégations d'infractions flagrantes répétées à la *Loi électorale du Canada*. De la même façon, il faut déployer des efforts pour accroître la confiance des Canadiens à l'égard du rôle essentiel que jouent les partis politiques dans notre démocratie électorale. Les recommandations contenues dans le présent rapport visent à traiter de ces deux enjeux.

À notre avis, certaines de ces recommandations ont une importance particulière dans ce contexte.

Le pouvoir du commissaire d'exiger qu'une personne témoigne ou produise des documents en vertu d'une autorisation judiciaire contribuerait énormément à accélérer le processus d'enquête, surtout au début, lorsque les faits doivent être clarifiés. Cet outil est essentiel à l'application de dispositions réglementaires et existe ailleurs dans la législation fédérale. Le commissaire appuie fermement cette recommandation.

En outre, à l'instar des Canadiens et des experts que nous avons consultés pour préparer le présent rapport, nous estimons que les partis politiques devraient accorder plus d'attention à la protection des renseignements personnels des électeurs. Il ne semble pas exister de raisons d'intérêt public d'exclure les partis politiques de l'application des principes de la protection des renseignements personnels qui régissent la plupart des institutions et des organismes du Canada. Ces principes devraient aussi s'appliquer aux partis politiques, par exemple grâce à une assurance fournie par un vérificateur de gestion externe. Toutefois, quel que soit le moyen choisi, l'application de ces principes devrait constituer une condition préalable que le parti devrait respecter pour continuer à recevoir les listes électorales d'Élections Canada.

D'autres recommandations touchent plus particulièrement la question des communications avec les électeurs. Notons entre autres l'ajout d'une nouvelle disposition interdisant à quiconque de se faire passer pour un fonctionnaire électoral. De plus, le commissaire devrait avoir le pouvoir d'exiger des entreprises de télécommunication qu'elles conservent des données précises jusqu'à l'obtention d'une ordonnance de communication. Les entités politiques devraient aussi être tenues de fournir, en temps opportun, des renseignements sur leurs contrats avec des fournisseurs de services de télécommunication, d'accès à Internet et de télémarketing, dans la mesure où ces ententes doivent être en vigueur durant la période électorale. Enfin, conformément à la motion

⁸¹ Phoenix, Sondage auprès des électeurs, p. 31.

adoptée par la Chambre des communes en mars 2012, nous réitérons ce que nous proposons dans notre dernier rapport de recommandations, c'est-à-dire qu'à la demande du directeur général des élections, les partis politiques devraient être tenus de produire tous les documents nécessaires à l'observation de la Loi.

Élections Canada doit obtenir les moyens de lutter contre les pratiques trompeuses telles que celles qui ont été observées lors de la 41^e élection générale. Ces pratiques minent le processus électoral au détriment de tous ses participants. Dans ce contexte, cependant, il faut garder à l'esprit que les mesures législatives ne peuvent à elles seules prévenir une conduite inappropriée. Tous les participants au processus électoral se doivent d'agir de façon à respecter et à promouvoir les valeurs démocratiques et la primauté du droit.

Les principes suivants sont énoncés et décrits en détail à l'annexe 1 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques*.

Premier principe – Responsabilité

Une organisation est responsable des renseignements personnels dont elle a la gestion et doit désigner une ou des personnes qui devront s'assurer du respect des principes énoncés ci-dessous.

Deuxième principe – Détermination des fins de la collecte des renseignements

Les fins auxquelles des renseignements personnels sont recueillis doivent être déterminées par l'organisation avant la collecte ou au moment de celle-ci.

Troisième principe – Consentement

Toute personne doit être informée de toute collecte, utilisation ou communication de renseignements personnels qui la concernent et y consentir, à moins qu'il ne soit pas approprié de le faire.

Quatrième principe – Limitation de la collecte

L'organisation ne peut recueillir que les renseignements personnels nécessaires aux fins déterminées et doit procéder de façon honnête et licite.

Cinquième principe – Limitation de l'utilisation, de la communication et de la conservation

Les renseignements personnels ne doivent pas être utilisés ou communiqués à des fins autres que celles auxquelles ils ont été recueillis à moins que la personne concernée n'y consente ou que la loi ne l'exige. On ne doit conserver les renseignements personnels qu'aussi longtemps que nécessaire pour la réalisation des fins déterminées.

Sixième principe — Exactitude

Les renseignements personnels doivent être aussi exacts, complets et à jour que l'exigent les fins auxquelles ils sont destinés.

Septième principe – Mesures de sécurité

Les renseignements personnels doivent être protégés au moyen de mesures de sécurité correspondant à leur degré de sensibilité.

Huitième principe – Transparence

Une organisation doit faire en sorte que des renseignements précis sur ses politiques et ses pratiques concernant la gestion des renseignements personnels soient facilement accessibles à toute personne.

Neuvième principe – Accès aux renseignements personnels

Une organisation doit informer toute personne qui en fait la demande de l'existence de renseignements personnels qui la concernent, de l'usage qui en est fait et du fait qu'ils ont été communiqués à des tiers, et lui permettre de les consulter. Il sera aussi possible de contester l'exactitude et l'intégralité des renseignements et d'y faire apporter les corrections appropriées.

Dixième principe – Possibilité de porter plainte à l'égard du non-respect des principes

Toute personne doit être en mesure de se plaindre du non-respect des principes énoncés ci-dessus en communiquant avec la ou les personnes responsables de les faire respecter au sein de l'organisation concernée.