

COMMISSAIRE AUX ÉLECTIONS FÉDÉRALES

Rapport annuel de 2012-2013



Commissaire aux élections fédérales – Rapport annuel de 2012-2013

N° de cat. : SE2-11/2013F-PDF

Table des matières

Message du commissaire aux élections fédérales	2
I. Mandat et pouvoirs	4
II. Gestion de l'organisation	6
III. Plaintes et renvois reçus en 2012-2013	7
IV. Traitement des plaintes et des renvois	8
V. Défis	11

Message du commissaire aux élections fédérales

La *Loi électorale du Canada* (LEC) définit en quelques mots le mandat du commissaire, qui est de « veiller à l'observation et à l'exécution de la présente loi » (art. 509).

Il y a plus de 40 ans que le Bureau du commissaire existe et pourtant la population en sait manifestement très peu sur ce que nous sommes, sur ce que nous faisons et comment nous le faisons.

Mon objectif avec ce premier rapport annuel est de clarifier ces questions : quel type de travail faisons-nous? Quel genre de plaintes recevons-nous? Quelles sont les ressources et les outils dont nous disposons?

J'espère que l'information fournie dans ce rapport sera utile à cet égard. Les rapports annuels subséquents que je me propose de déposer iront dans la même voie.

Je désire également attirer l'attention sur certains défis que nous devons relever. Il s'agit de questions sérieuses qui méritent d'être étudiées et qui doivent être réglées. (La dernière section du rapport aborde ces questions plus en détail.)

Il est peut-être d'autant plus important de le faire en ce moment, alors que le gouvernement a annoncé son intention de présenter des modifications majeures à la LEC.

Le premier défi est le suivant : il nous arrive régulièrement, pendant nos enquêtes, de contacter des individus qui, nous le savons, possèdent des renseignements utiles, mais qui refusent de nous parler et d'offrir la moindre information.

Afin de répondre à ce problème, nous devons être en mesure d'exiger la production d'information. Nous pourrions par exemple avoir le pouvoir de demander à un juge indépendant d'ordonner aux témoins récalcitrants de révéler aux enquêteurs ce qu'ils savent au sujet d'une affaire en particulier. De telles ordonnances seraient accompagnées d'un certain nombre de protections, décrites dans le présent rapport.

Au niveau fédéral, la *Loi sur la concurrence* permet au commissaire de la concurrence de demander à un tribunal des ordonnances de cette nature. Il est important de noter que plusieurs lois électorales provinciales accordent au directeur général des élections (ou au commissaire) le pouvoir de contraindre une personne à venir témoigner, ainsi qu'à fournir des renseignements ou à produire des documents. (C'est le cas en Alberta, au Manitoba, au Nouveau-Brunswick, en Nouvelle-Écosse, au Québec, en Ontario et au Yukon.)

Si l'on souhaite réellement faciliter et accélérer la conduite des enquêtes dans le domaine électoral, on doit envisager cette proposition sérieusement.

En tant que commissaire, je suis fermement convaincu que le changement proposé ici représente le meilleur moyen d'accroître notre efficacité, surtout pour les enquêtes sur des questions complexes. Cela accélérerait énormément notre travail et nous aiderait grandement à aller au fond des choses.

Le deuxième défi est le suivant : nous n'avons pas la souplesse nécessaire pour sanctionner les infractions à la LEC. Ce problème a été soulevé à maintes reprises par le directeur général des élections et son prédécesseur.

La LEC prévoit plus de 400 infractions différentes. Bon nombre sont essentiellement de nature réglementaire. Elles ne comportent pas un haut niveau de culpabilité morale et n'ébranlent pas fondamentalement les principes clés de la LEC.

Par exemple, par souci de transparence, diverses entités doivent soumettre différents rapports. Il est important que ces rapports soient soumis, et qu'ils le soient dans les délais. Toutefois, ils sont souvent présentés en retard, voire jamais. Si le système fonctionnait correctement, des sanctions seraient imposées rapidement. Et pourtant, la seule façon d'imposer des sanctions à l'heure actuelle est d'engager des poursuites.

C'est un peu comme écraser une mouche avec un marteau. La disproportion est totale entre les moyens de sanction et les méfaits.

Poursuivre les contrevenants en justice requiert beaucoup de temps et d'efforts. C'est aussi extrêmement coûteux. La charge de travail des tribunaux canadiens ne cesse de s'alourdir. Si l'accusé décide de se défendre et que l'affaire est portée devant les tribunaux, une longue période s'écoulera entre le moment de la perpétration et la décision du tribunal. Il n'est donc pas surprenant que dans de nombreux cas on décide de ne porter aucune accusation.

Le régime d'exécution de la LEC doit être assoupli. Le directeur général des élections a déjà indiqué qu'il devrait être modifié pour comporter diverses sanctions administratives (p. ex. l'imposition de frais progressifs pour les rapports présentés en retard). Un certain nombre de régimes d'exécution de la loi fédérale prévoient des sanctions pécuniaires administratives. C'est d'ailleurs l'un des outils à la disposition du Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes pour sanctionner les appels automatisés enfreignant ses Règles sur les télécommunications non sollicitées.

Si de vraies améliorations étaient apportées sur ces deux plans, la loi serait exécutée avec plus de rigueur et de rapidité. C'est particulièrement important dans le contexte électoral, où les sanctions peuvent devenir largement inutiles lorsqu'elles sont imposées après le cycle électoral au cours duquel les infractions ont été commises.

Point crucial, les modifications proposées ci-dessus contribueraient aussi à rassurer les citoyens que les responsables de l'exécution de la LEC ont les outils nécessaires pour enquêter adéquatement sur les infractions présumées et pour établir les faits, et qu'ils peuvent imposer des sanctions adaptées à la gravité des infractions commises.

En terminant, je tiens à souligner l'important soutien du directeur général des élections au cours de ma première année en tant que commissaire. Comme il est mentionné dans le rapport, il a notamment accru nos ressources pour renforcer notre capacité d'enquête. Compte tenu de notre charge de travail, ce soutien a été des plus appréciés.

Yves Côté, c.r.

Commissaire aux élections fédérales

I. Mandat et pouvoirs

Comme l'indique de manière plus détaillée le *Bulletin d'information sur la mise en application de la Loi électorale du Canada*, le commissaire aux élections fédérales (ci-après appelé le commissaire) est chargé de « veiller à l'observation et à l'exécution » de la *Loi électorale du Canada* (LEC) et de la *Loi référendaire*.

Dans l'exercice de ses fonctions, le commissaire agit de manière totalement indépendante : il décide comment les plaintes et les renvois sont traités, quel type d'enquête il faut mener, quels dossiers sont renvoyés en vue de poursuites possibles et quels chefs d'accusation sont recommandés.

Le commissaire est nommé par le directeur général des élections (DGE) en vertu de l'article 509 de la LEC. Le commissaire actuel est entré en fonction le 2 juillet 2012.

La *Loi sur les dépenses électorales* de 1974, qui apportait diverses modifications à la LEC, créait la fonction de commissaire aux dépenses d'élection, dont les responsabilités se limitaient à veiller au respect des règles régissant les dépenses et le financement électoraux. En 1977, ces responsabilités ont été élargies de manière à couvrir toutes les dispositions de la LEC.

A. Plaintes et renvois

Le commissaire reçoit les plaintes du public et des entités politiques ainsi que des renvois d'Élections Canada concernant des infractions alléguées. Le commissaire peut également lancer une enquête de son propre chef si, à son avis, les faits et les circonstances le justifient.

Les renvois reçus d'Élections Canada proviennent principalement de la Direction du financement politique et de la vérification (DFPV), qui a pour principale responsabilité d'administrer les dispositions financières de la LEC. Après une élection, les candidats ont quatre mois pour remettre à Élections Canada leur rapport de campagne électorale, accompagné des documents pertinents. Les partis enregistrés, les associations de circonscription, les candidats à l'investiture et les candidats à la direction doivent aussi soumettre des rapports. Les rapports soumis sont vérifiés par la DFPV. Guidée par sa **Politique administrative sur la conformité en matière de financement politique**, la DFPV peut renvoyer les cas de non-conformité au commissaire. Normalement, de neuf mois à un an environ après une élection générale, la DFPV commence à acheminer des renvois concernant des infractions alléguées. Habituellement, ces renvois visent une grande variété d'infractions potentielles. Cela peut comprendre des dossiers où les vérificateurs de la DFPV ont pu conclure, par exemple :

- qu'aucun rapport n'a été déposé ou que le rapport a été déposé en retard;
- que la campagne n'a pas respecté la limite des dépenses;
- que des particuliers ont dépassé leur limite de contribution ou que des contributions ont été reçues d'entreprises ou d'autres entités inadmissibles;
- que des contributions inadmissibles n'ont pas été retournées;
- que des fonds électoraux excédentaires n'ont pas été cédés de façon appropriée.

Les renvois peuvent se poursuivre pendant une période prolongée après une élection générale, car le processus de vérification peut parfois être très long. (Il n'est pas rare que les vérificateurs aient des échanges étendus avec l'agent officiel d'une campagne pour tenter de clarifier et de régler des problèmes.)

Le commissaire reçoit aussi des renvois d'Élections Canada qui ne concernent pas des questions liées aux règles de financement politique. Le nombre de ces renvois est limité. Par exemple, chaque élection donne lieu à un certain nombre de renvois concernant des particuliers qui auraient demandé plus d'un bulletin de vote.

Enfin, quiconque a des raisons de croire qu'une infraction à la LEC a été commise peut déposer une plainte au Bureau du commissaire, qui en accuse réception et informe son auteur de la façon dont elle fut résolue.

Il importe de préciser que tous les renvois ou plaintes ne mènent pas à une enquête. Lorsqu'un dossier est ouvert, une première évaluation est effectuée afin de formuler des recommandations au commissaire, et de déterminer les étapes suivantes, s'il y a lieu. Il peut alors s'avérer nécessaire de recourir aux services juridiques internes ou de communiquer avec le plaignant. Lorsque le commissaire décide d'enquêter, la portée et la durée de l'enquête varient selon la complexité du dossier.

B. Outils d'enquête

Le commissaire peut examiner de l'information publique; de l'information fournie volontairement par les plaignants, les parties visées par une plainte ou toute autre personne; ou de l'information détenue par Élections Canada.

Les enquêteurs du commissaire peuvent également interroger les témoins ou les personnes visées par l'enquête sur une base volontaire afin de recueillir leur version des faits. (Le commissaire n'a pas le pouvoir d'obliger quelqu'un à témoigner ou à communiquer des documents qui pourraient être utiles à son enquête. Voir à ce sujet la section V – « Défis », sous C – « Insuffisance des outils d'enquête ».)

Un enquêteur peut également demander à un juge d'émettre un mandat de perquisition ou d'émettre une ordonnance de communication si les critères prévus dans le *Code criminel* sont respectés. Le juge doit être convaincu qu'il existe des motifs raisonnables de croire : qu'une infraction à la LEC a été commise, que l'information recherchée servira à prouver la commission de l'infraction et, pour une ordonnance de communication, que la personne visée par l'ordonnance a la possession ou le contrôle de cette information (dans le cas d'un mandat de perquisition, que le lieu visé contient un élément de preuve de l'infraction). Pour obtenir un mandat ou une ordonnance de communication, l'enquêteur doit présenter une dénonciation, c'est-à-dire un affidavit décrivant les motifs raisonnables. Une fois l'information communiquée, ou le mandat de perquisition exécuté, un rapport est présenté au juge conformément aux dispositions du *Code criminel*.

Le commissaire peut demander l'émission d'ordonnances de communication afin d'obtenir des renseignements de banques ou d'autres institutions financières (chèques oblitérés, relevés bancaires, etc.), ainsi que de compagnies de téléphone ou de fournisseurs de services Internet. La preuve obtenue par le biais d'une ordonnance de communication ne peut toutefois être utilisée contre la personne de qui l'information a été obtenue.

C. Renvoi en vue de poursuites

À la suite d'une enquête, et conformément à l'article 511 de la LEC, le commissaire peut renvoyer une affaire au directeur des poursuites pénales (DPP) s'il a des motifs raisonnables de croire qu'une infraction a été commise. Le DPP décide s'il y a lieu d'engager des poursuites et, si des accusations sont déposées, il mène les poursuites. Le rôle du DPP est exposé de manière plus détaillée à la section IV – « Traitement des plaintes et des renvois », sous C – « Poursuites ».

D. Sanctions et mesures d'application de la loi

Si l'accusé est reconnu coupable d'une infraction, le tribunal peut lui imposer une peine choisie parmi la gamme de sanctions prévue pour chaque infraction, y compris des amendes et des peines d'emprisonnement.

Plus de 400 infractions sont répertoriées dans la LEC, et des peines maximales sont établies pour les différents types d'infractions. Pour les infractions les moins graves, ces peines sont une amende d'au plus 1 000 \$ ou une peine d'emprisonnement maximale de trois mois, ou les deux.

Une personne déclarée coupable d'une infraction de catégorie plus grave (exigeant dans bien des cas la preuve d'un élément intentionnel) est passible – selon l'infraction et la procédure – d'une amende maximale de 2 000 \$ ou de 5 000 \$, ou d'une peine d'emprisonnement maximale de six mois ou de cinq ans, ou les deux.

L'article 502 de la LEC dresse une liste d'infractions constituant des « actes illégaux » (p. ex. un candidat ou un agent officiel dépasse délibérément le plafond des dépenses électorales) ou des « manœuvres frauduleuses » (p. ex. un candidat ou un agent officiel entrave l'action d'un fonctionnaire électoral). Il s'agit essentiellement d'actes qui, selon le Parlement, peuvent gravement compromettre l'intégrité du processus électoral. Toute personne reconnue coupable d'une telle infraction perd automatiquement certains droits – pour cinq ans si elle a commis un acte illégal et pour sept ans si elle a commis une manœuvre frauduleuse –, à savoir : le droit d'être élue ou de siéger à la Chambre des communes, et le droit de « remplir une charge dont la Couronne ou le gouverneur en conseil nomme le titulaire » (alinéa 502(3)b)).

Par ailleurs, la LEC autorise le commissaire à recourir à des transactions (ententes de conformité) à titre de mesures correctives non punitives (voir le paragraphe 517(1)). Des renseignements additionnels à ce sujet sont fournis à la section IV – « Traitement des plaintes et des renvois », sous B – « Transactions ».

La LEC prévoit deux autres mesures, qui n'ont encore jamais servi. En période électorale, le commissaire peut, en vertu du paragraphe 516(1), demander à un tribunal une injonction mettant fin à une infraction à la LEC ou obligeant une personne à s'y conformer, pour « assurer l'intégrité du processus électoral et de l'intérêt public ». En vertu du paragraphe 521.1(1), le commissaire peut aussi demander à un tribunal une ordonnance radiant un parti politique qui « ne compte pas parmi ses objectifs essentiels celui de participer à l'administration des affaires publiques en soutenant la candidature et en appuyant l'élection d'un ou de plusieurs de ses membres ».

II. Gestion de l'organisation

A. Ressources

Le commissaire dispose d'une équipe de base constituée d'enquêteurs, de parajuristes, d'un adjoint administratif et d'avocats, ainsi que de personnes engagées à contrat ou pour une période déterminée, en fonction des besoins. Le commissaire peut aussi obtenir de l'assistance dans ses enquêtes dans le cadre d'un protocole d'entente avec la Gendarmerie royale du Canada.

En 2012-2013, la Direction des enquêtes, responsable des fonctions d'enquête pour le commissaire, comptait six employés à temps plein nommés pour une période indéterminée, soit : le directeur des enquêtes, trois enquêteurs principaux, un parajuriste et un adjoint administratif. Les dépenses salariales liées à ces employés permanents se chiffraient à 541 125 \$.

En vertu de la LEC, certaines dépenses nécessaires pour mener les enquêtes du commissaire et exécuter ses fonctions peuvent être tirées du Trésor. Cela peut comprendre l'ajout de ressources non permanentes ou contractuelles, au besoin. En 2012-2013, le commissaire a fait appel à de telles ressources, dont l'effectif a varié au cours de l'année. Au 31 mars 2013, cet effectif additionnel comptait sept enquêteurs, un parajuriste et deux agents de renseignements. Les dépenses liées à ces ressources supplémentaires, tirées du Trésor, ont totalisé 841 552 \$.

Le commissaire dispose également d'une équipe spécialisée de conseillers juridiques au sein du secteur Services juridiques, Conformité et Enquêtes.

Pour l'année financière commencée le 1^{er} avril 2013, le DGE a affecté des ressources additionnelles pour l'embauche de trois enquêteurs permanents et un deuxième parajuriste permanent.

B. Activités annexes

Il convient de mentionner deux choses ici :

- **Protocole d'entente avec le directeur des poursuites publiques**

Le 5 mars 2013, un protocole d'entente renouvelé entre le DGE, le commissaire et le DPP a été signé en vue d'assurer une exécution efficace de la LEC. Il établit les rôles et responsabilités pendant et après une enquête, dans le cadre d'un renvoi au DPP, et dans le cadre d'une poursuite en vertu de la LEC.

- **Nouveau système de suivi des plaintes**

L'ancien système électronique de classement utilisé au Bureau du commissaire depuis le milieu des années 1990 était devenu désuet. En octobre 2012, il a été remplacé par un nouveau système de suivi des plaintes (SSP). Celui-ci permettra d'assurer un meilleur suivi des plaintes et renvois reçus, et de mieux rendre compte de leur traitement.

III. Plaintes et renvois reçus en 2012-2013

Entre le 1^{er} avril 2012 et le 31 mars 2013, le commissaire a reçu 210 renvois provenant d'Élections Canada et 37 plaintes du public et d'entités politiques ont été enregistrées. Il est à noter que ce dernier chiffre n'inclut pas les nombreuses plaintes liées aux appels trompeurs faits de vive voix ou enregistrés (les « appels automatisés »). Les enquêtes sur ces questions sont traitées en détail ci-dessous, sous C – « Enquêtes ».

A. Renvois provenant d'Élections Canada

Il convient de noter qu'environ 30 % des renvois reçus de la DFPV comportent une allégation selon laquelle l'agent officiel n'aurait pas respecté les dispositions relatives au compte bancaire, et qu'environ 15 % des renvois visent un transfert prématuré de biens ou de fonds à un candidat (un transfert effectué avant la confirmation du candidat). Les faits qui mènent à ces renvois peuvent être graves, et le sont parfois, mais dans la vaste majorité des cas, il s'agit de dérogations somme toute mineures au régime réglementaire que le système de justice pénale est mal outillé pour traiter.

B. Plaintes du public et des entités politiques

Les plaintes peuvent provenir de partis politiques ou de candidats, ou de tout autre particulier, groupe ou association. Au cours de l'année 2012-2013¹, le commissaire a enregistré 29 plaintes² du public et 8 de personnes clairement associées à des entités politiques. La plupart des plaintes reçues de personnes clairement associées à des entités politiques avaient trait à des questions de financement politique (p. ex. le fait qu'un parti aurait reçu des contributions inadmissibles).

C. Enquêtes

Un des principaux dossiers traités durant la dernière année a été celui des allégations d'appels trompeurs faits en 2011, de vive voix ou automatisés, dans les jours précédant le scrutin et le jour du scrutin. Deux enquêtes distinctes ont été ouvertes.

La première a trait aux appels automatisés faits dans la circonscription de Guelph le jour du scrutin, le 2 mai 2011. Ces appels, venant prétendument d'Élections Canada, avisaient les destinataires que l'emplacement de leur bureau de scrutin avait changé. L'information était fausse. À la suite d'une longue enquête, le commissaire a renvoyé le dossier au DPP et, vers la fin de l'année financière, le DPP a demandé qu'une accusation soit déposée contre un particulier pour les appels trompeurs faits à Guelph. Une accusation a été déposée et l'affaire est devant la Cour de justice de l'Ontario. Le rapport *Prévenir les communications trompeuses avec les électeurs*, publié par le DGE en mars 2013, contient des renseignements supplémentaires sur cette affaire.

La deuxième enquête vise des appels inappropriés ou trompeurs, faits de vive voix ou automatisés, que des électeurs de diverses autres parties du pays auraient reçus lors de la dernière élection générale. La plupart des plaintes liées à cette enquête ont été déposées après que les premiers reportages sur les événements de Guelph ont été publiés en février 2012. Dans toutes les provinces et deux territoires, des électeurs disaient avoir reçu des appels de vive voix ou automatisés qui les dirigeaient au mauvais endroit ou qui étaient de nature dérangeante (parce qu'ils étaient fréquents, ou faits à des heures inappropriées).

Le commissaire compte terminer la deuxième enquête sur les appels trompeurs avant le 31 mars 2014.

IV. Traitement des plaintes et des renvois

Les pages suivantes donnent un aperçu des divers outils à la disposition du commissaire pour veiller à l'observation et à l'exécution de la LEC. La dernière section du rapport examine la mesure dans laquelle ces outils sont suffisants.

A. Lettres d'avertissement

Le commissaire a recours à des mesures d'application informelles pour les infractions peu graves ou commises par inadvertance, lorsqu'il estime qu'il n'est pas dans l'intérêt public de prendre des mesures formelles. Souvent, cela prend la forme d'une lettre d'avertissement envoyée à la personne ou à l'entité jugée responsable de l'infraction. Ces lettres ne sont pas rendues publiques.

¹ Le nombre de plaintes reçues du public augmente considérablement dans une année d'élection générale ou d'élections partielles. Par exemple, plus de 1 000 plaintes ont été reçues du public relativement à l'élection générale de 2011, sans compter celles liées aux appels trompeurs.

² Cela ne tient pas compte des diverses communications qui ne constituent pas des plaintes en tant que telles (p. ex. les appels de gens qui demandent des renseignements ou qui ne soulèvent pas de problèmes liés à l'application de la loi), ou qui concernent des questions non reliées à la LEC.

Les lettres d'avertissement ont un rôle surtout éducatif. Elles exposent les faits et les dispositions pertinentes de la LEC, puis formulent une mise en garde et demandent un accusé de réception.

Si une conduite non conforme à la LEC semble généralisée ou est le fait de plusieurs entités du même parti politique, des dirigeants du parti peuvent être contactés et avisés du problème. Ils peuvent aussi se voir demander d'aviser leur organisation de la situation et de faire en sorte que le problème soit corrigé et ne se reproduise plus.

On encourage les personnes, les entités et les partis engagés dans le processus électoral à régler ainsi les problèmes de conformité mineurs et de routine, ce qui évite le recours à des mesures d'application formelles.

Entre le 1^{er} avril 2012 et le 31 mars 2013, le commissaire a émis 47 lettres d'avertissement, réparties comme suit :

- 19 à des agents officiels de candidats;
- 16 à des associations de circonscription;
- 6 à des donateurs;
- 2 à des agents financiers de candidats à l'investiture;
- 2 à des partis politiques enregistrés;
- 1 à un candidat;
- 1 à un travailleur de campagne.

Les principaux problèmes soulevés dans les lettres d'avertissement (une lettre peut porter sur plus d'un problème) sont les suivants :

- Transfert prématuré de biens ou services (paragraphe 404(1) et 404(2)) : 17.
- Non-respect des exigences relatives au compte bancaire (article 437) : 16.
- Contributions en espèces qui excèdent 20 \$ (article 405.31) : 4.

B. Transactions

En vertu du paragraphe 517(1) de la LEC, le commissaire peut, s'il a des motifs raisonnables de croire à l'existence, à l'imminence ou à la probabilité d'un fait (acte ou omission) pouvant constituer une infraction, conclure avec l'intéressé une entente de conformité désignée sous le nom de « transaction ».

Une transaction est une entente volontaire aux termes de laquelle le commissaire et l'intéressé conviennent des conditions que le commissaire juge nécessaires pour assurer la conformité à la LEC.

Une telle transaction contient habituellement une déclaration de l'intéressé par laquelle ce dernier se reconnaît responsable de l'acte ou de l'omission qui constitue l'infraction. Une fois la transaction conclue, le commissaire ne peut pas renvoyer l'affaire au DPP en vue d'une poursuite. Toutefois, si l'intéressé ne respecte pas la transaction, le commissaire peut renvoyer l'affaire au DPP, après avoir signifié un avis à l'intéressé. Le fait qu'une transaction ait été conclue et tout aveu de responsabilité de l'intéressé sont inadmissibles en preuve dans une procédure civile ou pénale à l'encontre de l'intéressé. Un aveu de responsabilité de l'intéressé dans le cadre d'une transaction n'équivaut pas à une déclaration de culpabilité par un tribunal et, par conséquent, n'entraîne pas de casier judiciaire pour l'intéressé.

À des fins de transparence et de dissuasion, un avis est publié dans la *Gazette du Canada*, comportant le nom de l'intéressé, l'acte ou l'omission qui lui est reproché, ainsi qu'un sommaire de la transaction. L'avis est également affiché sur le **site Web** d'Élections Canada.

Entre le 1^{er} avril 2012 et le 31 mars 2013, le commissaire a conclu deux transactions :

- la **première** avec un électeur qui avait demandé un deuxième bulletin de vote lors de l'élection générale fédérale de 2011;
- la **deuxième** avec un candidat qui avait versé à sa propre campagne une contribution en espèces dépassant le plafond autorisé et qui avait exécuté certaines fonctions réservées par la loi à l'agent officiel.

C. Poursuites

Lorsque le commissaire a des motifs raisonnables de croire qu'une infraction à la LEC a été commise, il peut renvoyer l'affaire au DPP, qui décide seul s'il y a lieu de déposer des accusations.

Depuis la création du Service des poursuites pénales du Canada en 2006, avec l'entrée en vigueur de la *Loi sur le directeur des poursuites pénales*, le DPP agit à titre d'autorité de poursuite indépendante chargée de mener les poursuites de compétence fédérale et de fournir des conseils juridiques aux organismes d'enquête. Le DPP mène les poursuites au nom de l'État pour les infractions visées par la LEC (et la *Loi référendaire*), et pour tout appel ou autre procédure qui en découle. Lorsque le DPP décide, dans un dossier reçu du commissaire, qu'il y a lieu d'intenter une poursuite, il demande au commissaire de déposer une dénonciation sous serment.

Lorsqu'une procédure est intentée, un avis comportant le nom de l'accusé et un sommaire des accusations est affiché sur le **site Web** d'Élections Canada. Le cas échéant, la décision de la cour (y compris un sommaire de la peine imposée) est également affichée sur le site Web.

Entre le 1^{er} avril 2012 et le 31 mars 2013, les accusations suivantes ont été déposées :

Le 2 mai 2012, des **accusations** ont été déposées devant la Cour du Québec contre un candidat soupçonné d'avoir volé une somme supérieure à 5 000,00 \$; d'avoir prêté faussement un serment; d'avoir aidé, conseillé ou encouragé un agent officiel à présenter au DGE un rapport de campagne électorale alors qu'il savait ou aurait dû savoir que ce rapport contenait des renseignements faux ou trompeurs.

Le 21 août 2012, des **accusations** ont été déposées contre un agent officiel devant la Cour provinciale de la Colombie-Britannique pour : avoir omis volontairement de se défaire de l'excédent des fonds électoraux liés à la 39^e élection générale (2006) dans les 60 jours suivant la réception de l'avis d'excédent estimé; avoir omis de s'assurer que toutes les opérations financières du candidat liées à la 39^e élection générale (2006) figuraient au compte bancaire de la campagne; avoir produit un faux rapport de campagne électorale du candidat pour la 40^e élection générale (2008); et avoir omis d'ouvrir un compte bancaire distinct pour la 40^e élection générale (2008).

Le 25 septembre 2012, des **accusations** ont été déposées contre un agent officiel devant la Cour de justice de l'Ontario à Brampton pour avoir omis de produire les documents supplémentaires exigés par le DGE.

Au 31 mars 2013, ces affaires étaient toutes en instance devant les tribunaux.

Tel qu'il est indiqué plus haut, à la suite d'une demande reçue du DPP avant la fin de l'année financière, une **accusation** a été déposée contre un individu le 2 avril 2013 devant la Cour de justice de l'Ontario à Guelph pour avoir volontairement empêché ou tenté d'empêcher un électeur de voter à une élection.

V. Défis

La présente section décrit certains des principaux défis auxquels le commissaire est confronté dans l'exécution de son mandat. Elle fournit un éclairage sur des questions qui sont parfois soulevées, par exemple sur la durée de certaines enquêtes ou sur le manque de transparence concernant l'avancement des enquêtes. Dans certains cas, elle fait aussi ressortir la nécessité d'envisager des modifications à la LEC.

Quatre points sont examinés dans les pages qui suivent :

- A. l'équilibre transparence-vie privée, et la nécessité de protéger la confidentialité des enquêtes;
- B. la complexité croissante des enquêtes;
- C. l'insuffisance des outils d'enquête;
- D. le manque de souplesse en réponse aux dérogations à la LEC.

A. L'équilibre transparence-vie privée, et la nécessité de protéger la confidentialité des enquêtes

Certains déplorent parfois le caractère secret des enquêtes du commissaire et le manque de transparence du processus.

Ceux qui, au nom du public, appellent à une plus grande transparence demandent que l'état d'avancement des enquêtes soit périodiquement communiqué. D'autres suggèrent que les personnes directement touchées ou intéressées par une enquête soient avisées de son état d'avancement (à quelle étape l'enquête se trouve, quelles seront les prochaines étapes, et quand on prévoit terminer).

Bien que ces préoccupations soient compréhensibles, il est difficile de les dissiper, car une enquête peut mener à des accusations au pénal, avec des conséquences importantes pour la personne visée, peu importe l'issue. Il est primordial d'assurer l'équité.

Il est également impératif que l'enquête soit protégée des facteurs susceptibles de nuire à son intégrité. Il faut que les enquêteurs puissent maintenir la confidentialité de leur stratégie d'enquête. Les témoins potentiels doivent également, dans la mesure du possible, être protégés de toute ingérence ou influence indue.

Certains témoins potentiels, par exemple, fuient la notoriété associée à toute couverture médiatique et choisissent de ne pas coopérer avec les enquêteurs uniquement pour cette raison. D'autres peuvent préférer, pour diverses raisons, que leur coopération ne soit pas connue, et refusent de collaborer ou acceptent sous réserve d'une attente de confidentialité. Les suspects potentiels sont souvent interrogés en dernier parce que les enquêteurs veulent habituellement obtenir le plus de renseignements possible de façon confidentielle avant de les rencontrer. Qu'il s'agisse de témoins ou de suspects, les enquêteurs veulent éviter le plus possible qu'une personne soit influencée par la manière dont un autre individu se souvient – ou prétend se souvenir – des événements.

La plupart des services policiers et des autres organismes d'enquête veillent avec grand soin à protéger leurs enquêtes contre la divulgation de renseignements qui pourraient nuire à leur déroulement.

De plus, il est essentiel de protéger la présomption d'innocence et les réputations des personnes en cause. Il en est toujours ainsi, et encore plus peut-être quand les réputations d'intervenants ou d'organisations politiques sont en jeu.

Les enquêteurs du commissaire doivent se conformer à la *Charte canadienne des droits et libertés* et à la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, qui obligent les agents de l'État de ne pas porter indûment atteinte à la vie privée des individus.

Par ailleurs, les enquêteurs doivent se conformer au *Code criminel* qui exige qu'un rapport soit soumis à un juge après l'exécution d'un mandat de perquisition ou que des documents soient produits en vertu d'une ordonnance de communication. Lorsqu'un tel rapport est soumis, le public (et, évidemment, les médias) peut avoir accès à l'affidavit préparé par les enquêteurs en vue d'obtenir le mandat ou l'ordonnance de communication. L'affidavit décrit la preuve recueillie jusque-là afin de convaincre le juge qu'il y a des motifs raisonnables pour l'émission d'un mandat ou d'une ordonnance. Les enquêteurs sont légalement tenus de divulguer au juge de manière franche et complète la preuve se rapportant à la demande de mandat ou d'ordonnance. Par conséquent, leurs affidavits sont en général très étoffés et détaillés.

Par exception, l'accès aux documents justificatifs d'une ordonnance de communication ou d'un mandat de perquisition ou leur communication peut être limité lorsque le juge accorde une ordonnance de mise sous scellés pour empêcher totalement ou partiellement l'accès public aux documents. Les motifs d'une mise sous scellés sont fixés par le *Code criminel* et sont plutôt limités. Les principaux motifs sont que la divulgation de l'information :

- pourrait compromettre la confidentialité de l'identité d'un informateur;
- pourrait compromettre la nature et l'étendue d'une enquête en cours;
- pourrait causer un préjudice à un innocent.

La demande d'une ordonnance de mise sous scellés doit également convaincre le juge que les motifs avancés sont assez importants pour contrebalancer le principe de l'audience publique, lequel repose sur une forte présomption en faveur de l'accessibilité publique des documents judiciaires.

En somme, lorsque certains réclament une transparence accrue concernant l'avancement des enquêtes, il faut prendre en compte les intérêts qui militent dans l'autre direction, c'est-à-dire la nécessité de protéger le processus d'enquête lui-même ainsi que la vie privée et la réputation des individus. Souvent, ce dernier élément aura plus de poids. Toutefois, la capacité de maintenir la confidentialité des enquêtes est influencée par certains facteurs indépendants de la volonté des enquêteurs, notamment 1) les dispositions du *Code criminel* exigeant que certains renseignements soient rendus publics après l'exécution d'un mandat de perquisition ou d'une ordonnance de communication, et 2) ce que les personnes choisiront de dire, et à qui elles le diront, après qu'elles auront été jointes ou interviewées par un enquêteur, dans le cadre d'une enquête.

B. La complexité croissante des enquêtes

Depuis quelques années, les dossiers soumis au commissaire pour enquête sont de plus en plus complexes, sur les plans à la fois juridique et technologique.

Dans une large mesure, cela découle des modifications apportées aux règles sur le financement politique. Depuis 2004, les associations de circonscription enregistrées, les candidats à l'investiture

et les candidats à la direction ont été ajoutés à la liste des entités réglementées et doivent se conformer à des règles complexes. De nouvelles restrictions s'appliquent à la source et au montant des contributions, ainsi qu'aux transferts entre entités politiques. Ainsi, le Parlement a ajouté de nouvelles couches de règles et de restrictions en réponse à de nouveaux problèmes, sans nécessairement viser à préserver ou à accroître la cohérence et l'efficacité du régime. Cela s'avère particulièrement important dans un contexte électoral, où nombre des participants sont des bénévoles sans grande expérience³. De plus, le resserrement des règles sur le financement politique a mené sans surprise à des conduites ou à des stratagèmes, parfois complexes, visant à tester les limites de ce qui est permis. Les enquêtes soulèvent des questions difficiles, souvent de nature juridique, et susceptibles de controverse. De plus, elles nécessitent souvent l'accès aux documents financiers et aux relevés bancaires de différentes entités, ce qui peut s'avérer laborieux.

D'autres facteurs contribuent à complexifier les enquêtes. La récente enquête sur les appels automatisés à Guelph a nécessité dix ordonnances de communication autorisées par un tribunal, afin d'exiger la production d'éléments de preuve par ailleurs protégés au nom du droit à la vie privée d'une ou de plusieurs personnes. Sauf trois exceptions, il a fallu préparer ces ordonnances de communication les unes à la suite des autres, car chacune prenait appui sur les précédentes, avec les délais et le souci du détail inhérents à un tel processus. Pour chacune, il faut relever de manière exhaustive les sources antérieures et remplir les exigences de divulgation, et tout cela augmente à mesure que les résultats des ordonnances précédentes sont connus. Comme chaque ordonnance peut être contestée dans toute procédure judiciaire ultérieure, il importe de procéder avec prudence.

En raison des exigences imposées par l'article 487.012 du *Code criminel* (exposées dans la section I – « Mandat et pouvoirs », sous B – « Outils d'enquête »), une enquête doit être bien avancée et s'appuyer sur de solides éléments de preuve pour qu'une ordonnance de communication soit obtenue.

La complexité technologique découle en grande partie de l'informatisation de l'archivage. Dans de récents dossiers, il a fallu saisir une documentation électronique importante, l'examiner, l'organiser et la stocker dans une base de données. De plus, les enquêteurs ont dû retracer la source de moyens de communication de plus en plus variés ayant servi à commettre des infractions à la LEC. Lorsque le législateur a rédigé la LEC, il n'avait pas à l'esprit des questions telles que le traçage d'appels VoIP (voix sur le protocole Internet) ou d'appels automatisés, la localisation de la source de courriels ou l'intégrité des bases de données, souvent des mois après les faits.

Dans son rapport de mars 2013 intitulé *Prévenir les communications trompeuses avec les électeurs*, mentionné plus haut, le directeur général des élections décrit de manière plus détaillée bon nombre des difficultés associées aux enquêtes sur les infractions commises à l'aide de divers moyens technologiques qui assurent l'anonymat.

C. L'insuffisance des outils d'enquête

Lorsqu'ils font enquête sur des situations où les enjeux sont perçus comme importants (dans le domaine électoral, la plupart des enquêtes relèvent de cette catégorie), les enquêteurs ont souvent affaire à des témoins récalcitrants. Souvent, des personnes clés refusent simplement

³ Il s'agit d'une préoccupation importante pour le directeur général des élections, qui a souligné le besoin de simplifier les règles et de réduire le fardeau réglementaire imposé aux participants. Son rapport au Parlement en 2010, intitulé *Faire face à l'évolution des besoins – Recommandations du directeur général des élections du Canada à la suite de la 40^e élection générale*, propose un certain nombre de changements à cet égard.

d'être interrogées⁴ ou acceptent initialement, puis refusent par la suite. Dans certains cas, elles se soumettent à l'entrevue, mais ne donnent que de l'information partielle ou des réponses incomplètes, invoquant souvent un trou de mémoire ou leur incapacité à retrouver des documents importants. Dans d'autres cas, un témoin potentiel se dira pleinement disposé à collaborer, mais le processus prendra du temps – si bien que l'information sera lente à venir et souvent incomplète.

Dans le cadre législatif actuel, les témoins potentiels (p. ex. candidats, agents officiels, représentants de partis) ne sont pas tenus de collaborer avec les enquêteurs ni de les aider. Sauf lorsqu'une ordonnance de communication a été obtenue du tribunal, toute assistance ou information est fournie à titre volontaire.

À la lumière des nombreuses difficultés ainsi rencontrées dans le cadre des enquêtes, il convient de se demander s'il n'y aurait pas lieu de modifier la loi. Plusieurs lois électorales provinciales confèrent au directeur général des élections ou au commissaire, selon le cas, le pouvoir de contraindre des témoins à comparaître devant eux, à témoigner ou à produire des documents.

Dans *Prévenir les communications trompeuses avec les électeurs*, le DGE a recommandé de modifier la LEC de façon à conférer au commissaire le pouvoir de demander à un juge une ordonnance obligeant toute personne à fournir de l'information pertinente pour une enquête. Comme l'a noté le DGE, ces pouvoirs sont semblables à ceux prévus à l'article 11 de la *Loi sur la concurrence*, ainsi que dans la législation de diverses provinces.

Cette recommandation comporte cependant des protections clés, dont les suivantes :

- une personne ne pourrait être contrainte à témoigner qu'après l'obtention d'une ordonnance rendue par un tribunal sur la base d'une preuve par affidavit démontrant qu'une enquête est en cours et que la personne à interroger détient certainement ou vraisemblablement des renseignements concernant directement l'enquête;
- les renseignements obtenus d'une personne en vertu d'une telle ordonnance ne pourraient jamais servir à poursuivre en justice la personne contrainte à les fournir;
- toute personne interrogée aurait le droit d'être représentée par un avocat;
- l'interrogatoire serait mené en privé.

Le commissaire appuie entièrement cette recommandation. Ce nouvel outil d'enquête permettrait aux enquêteurs de procéder plus rapidement et améliorerait grandement leur capacité de découvrir les faits.

D. Le manque de souplesse en réponse aux dérogations à la LEC

À l'heure actuelle, le commissaire dispose de deux outils officiels pour veiller à l'application de la LEC : les transactions avec les parties contrevenantes et les recommandations d'accusations. (Les lettres d'avertissement ou de mise en garde, utilisées pour les infractions moins sérieuses, n'ont pas d'existence juridique officielle et, bien qu'elles soient utiles sur le plan éducatif, ne constituent manifestement pas un outil efficace d'application de la loi en cas d'infractions graves ou délibérées.)

Les **transactions** ont été et peuvent être un outil efficace pour traiter d'infractions à la LEC. Mais elles sont limitées de plusieurs façons. D'abord, il s'agit d'« ententes » : l'intéressé doit souscrire à leur contenu et, dans certains cas, cela peut prendre beaucoup de temps. En outre, le régime

⁴ Par exemple, lors de l'enquête à Guelph sur les appels automatisés trompeurs, les dossiers judiciaires publics montrent qu'au moins trois personnes considérées comme détenant des informations clés ont refusé de parler avec les enquêteurs.

législatif actuel ne prévoit pas de sanctions pécuniaires ou autres qui pourraient faire partie d'une transaction négociée. C'est pourquoi les transactions ne conviennent généralement pas aux infractions plus sérieuses.

Les **poursuites**, par contre, ont certainement un rôle important à jouer et peuvent être très efficaces. Ce sont des outils puissants, particulièrement utiles pour les affaires sérieuses. Elles jouent également un rôle dissuasif important.

Mais les poursuites ont aussi des inconvénients. Comme les divers éléments de l'infraction doivent être démontrés hors de tout doute raisonnable, les enquêtes sont souvent longues (surtout quand il s'agit de questions complexes ou technologiques). Avant le dépôt de toute accusation, le dossier doit être renvoyé au DPP pour examen et décision. Entre le dépôt de l'accusation et le début du procès, il s'écoulera habituellement de nombreux mois. Le jugement du tribunal peut faire l'objet d'un appel. Bref, une poursuite est un processus long et coûteux – pour l'accusé, pour le commissaire et pour le système judiciaire. Voilà pourquoi les poursuites sont réservées aux infractions les plus graves et conviennent mal à la majorité des situations où, comme il a été mentionné précédemment, certaines exigences réglementaires n'ont pas été pleinement satisfaites.

Cela donne fortement à penser qu'il y aurait lieu de compléter la trousse d'outils actuelle de manière à ce que la législation prévoie des façons plus efficaces et plus souples de traiter les infractions trop sérieuses pour être réglées à l'aide de transactions, mais pas assez sérieuses pour justifier des poursuites. À titre d'exemples, un régime amélioré de transactions pourrait prévoir une gamme plus large de conditions et de sanctions; et des pénalités administratives pourraient être prévues pour les vraies contraventions réglementaires telles que le transfert prématuré de biens ou de fonds à un candidat, les manquements mineurs aux règles sur les comptes bancaires, ou les dépassements mineurs du plafond des contributions par un particulier. Ce sont deux exemples de modifications possibles. Il y en a sans doute d'autres à envisager.

À cet égard, il importe de tenir compte des recommandations contenues dans le rapport du DGE intitulé *Faire face à l'évolution des besoins – Recommandations du directeur général des élections du Canada à la suite de la 40^e élection générale*, publié en juin 2010⁵. Il convient également de mentionner que le DGE a fait part de son intention de déposer, dans l'avenir, des recommandations visant à améliorer et à faciliter le respect et l'application de la loi.

⁵ Voir en particulier les recommandations II.2 et II.9. La première propose que tout candidat ou parti ayant dépassé son plafond de dépenses électorales voie son remboursement de dépenses diminué du même montant. La seconde propose que le candidat ou le parti qui omet de produire un rapport dans le délai prescrit perde jusqu'à 50 % de son cautionnement de candidature.