

RAPPORT ANNUEL 2022



COMMISSAIRE AUX
ÉLECTIONS FÉDÉRALES

RAPPORT ANNUEL 2022

Caroline J. Simard, Commissaire aux élections fédérales

COMMUNIQUEZ AVEC NOUS

En ligne :

www.cef-cce.ca

Formulaire de plainte en ligne :

<https://www.cef-cce.ca/content.asp?section=comp&dir=faq&document=p14&lang=f>

Téléphone :

1-855-759-6740

Téléscripteur (ATS) :

1-855-759-6734

Télécopieur :

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

Courrier :

Commissaire aux élections fédérales
30, rue Victoria
Gatineau (Québec)
K1A 0M6

Courriel :

info@cef-cce.ca

Suivez-nous sur X (anciennement Twitter),

Facebook, LinkedIn et YouTube :

www.twitter.com/cef_cce_f

www.facebook.com/CEFCCE.F

www.linkedin.com/company/cef-cce

www.youtube.com/@cefccce_f

Abonnez-vous aux alertes par courriel de la CEF :

<https://cef-cce.ca/content.asp?section=cont&document=cform&lang=f>

TABLE DES MATIÈRES

4 Message de la commissaire

6 Mandat

7 À propos de nous

9 Financement de la CEF

10 Le cheminement d'une plainte

12 Le travail de la CEF entre les élections

12 L'année 2022 en chiffres

12 Répartition des dossiers

14 Les renvois d'Élections Canada

14 Les renvois les plus fréquents reçus en 2022

16 Survol de l'année 2022

16 Outils d'observation et de contrôle d'application de la CEF

16 Régime pénal ou administratif : le coffre à outils de la CEF

17 Favoriser le respect de la Loi par l'entremise de mesures formelles et informelles

18 Mesures d'observation et de contrôle d'application prises en 2022

18 Sensibilisation, mobilisation et liaison externe

19 Avis écrits, lignes directrices et notes d'interprétation

20 Sujets d'intérêt

20 Allégations d'ingérence étrangère dans les élections fédérales

23 Recommandations de changements législatifs

24 Regard sur l'avenir...

24 Travail en lien avec les dernières élections générales

24 Se préparer à la possibilité d'une élection dans le contexte d'un gouvernement minoritaire

24 S'adapter pour répondre aux défis actuels et futurs



La protection de l'intégrité de notre système électoral et la confiance que les Canadiennes et Canadiens lui témoignent sont – et continueront d'être – au cœur de notre travail d'observation et de contrôle d'application de la loi. »



MESSAGE DE LA COMMISSAIRE

Servir la population canadienne en tant que commissaire aux élections fédérales est un privilège chaque jour renouvelé. Mon mandat était à peine amorcé lorsqu'une période de transformation profonde pour notre bureau, qui appelle des changements significatifs pour les années à venir, a commencé à se manifester. Ces bouleversements récents dans la sphère publique ont mis de l'avant la solide capacité d'adaptation des équipes de travail de mon bureau. J'aimerais remercier chaleureusement chacun des membres de celles-ci pour le travail admirable qu'ils ont réalisé dans ce contexte ainsi que pour leur indéfectible engagement au service de la démocratie de notre pays.

L'année 2022 a également été une année de transition puisque ma nomination en tant que commissaire aux élections fédérales marque aussi la fin du mandat de mon prédécesseur, Yves Côté, qui a dédié dix ans à cette organisation. Depuis qu'il m'en a transmis les rênes, j'y découvre une organisation dont l'intégrité est profondément inscrite dans son ADN. J'aimerais profiter de cette occasion pour le remercier chaleureusement de son dévouement et son sens du service public qui ont contribué grandement à la réputation de l'organisme.

Aujourd'hui, grâce à ce premier rapport, je souhaite présenter les éléments phares qui constituent la feuille de route du bureau de la commissaire aux élections fédérales pour la décennie 2022-2032.

La protection de l'intégrité de notre système électoral et la confiance que les Canadiennes et Canadiens lui témoignent sont – et continueront d'être – au cœur de notre travail d'observation et de contrôle d'application de la loi. Cet engagement continu s'articule autour d'une application rigoureuse du droit applicable

Crédit photo :
Esther Campeau

pour chacune des décisions rendues, qu'il s'agisse du dépôt d'accusations criminelles, de l'imposition de sanctions administratives pécuniaires ou encore de l'émission de lettres d'avertissement. De surcroît, ces responsabilités qui me sont conférées seront honorées par une culture d'excellence au quotidien où les Canadiennes et Canadiens se retrouvent au centre de nos actions.

À l'instar d'autres pays, le Canada a pu constater à quel point les allégations d'ingérence étrangère peuvent fragiliser la confiance du public envers la démocratie, mais également envers les institutions qui en sont garantes. Cela accentue l'importance de notre mission et démontre combien nous devons rester vigilants. C'est d'ailleurs dans ce souci de l'intérêt public que j'ai exceptionnellement annoncé que mon bureau mène actuellement un examen au sujet d'allégations d'ingérence étrangère lors des élections générales de 2019 et 2021. Cet enjeu sera discuté davantage dans le rapport.

La question de la confiance que la population place dans un organisme comme le nôtre intervient à une période où notre système démocratique est mis au défi par diverses menaces émanant de l'univers numérique et de la mondialisation. La désinformation via les réseaux sociaux s'est déjà invitée dans l'écosystème électoral. D'autres changements ayant de profondes répercussions sur la façon dont mon mandat devra être accompli sont anticipés. Le recours à l'intelligence artificielle qui pourrait miner l'intégrité du processus électoral ainsi que l'utilisation de cryptomonnaies pour financer des activités politiques, pour ne nommer que quelques exemples, sont autant des défis qui nous attendent et auxquels nous nous préparons à faire face.

La vocation unique de notre bureau et notre expertise nous placent à l'avant-garde dans le domaine de l'observation et du contrôle d'application de la loi régissant les élections. Notre travail est cependant à portée limitée, tel que prescrit par la *Loi électorale*

du Canada (la Loi). Un travail en étroite collaboration avec des partenaires et intervenants, où chacun joue son rôle tout en respectant les responsabilités propres à chacun, est donc incontournable. Pour relever les défis du futur, une attention particulière sera apportée à l'optimisation du travail collaboratif déjà accompli ainsi qu'à l'accroissement des partenariats et réseaux d'échange en place.

Les responsabilités qui m'ont été confiées s'accompagnent également d'un regard neuf posé sur la Loi qui éclairera la formulation de nouvelles recommandations afin d'assurer la protection de notre système électoral dans un environnement qui change rapidement. Parmi ces recommandations, je préconise notamment d'élargir la portée des pouvoirs conférés à l'égard du régime administratif afin de profiter de l'agilité inhérente à ce type de régime pour effectuer notre travail d'enquête et, ainsi, bien répondre aux défis du 21^e siècle.

Il nous serait impossible de jouer notre rôle sans la contribution des Canadiennes et des Canadiens qui sont nos yeux et nos oreilles sur le terrain. Cela souligne d'autant plus l'importance de les rejoindre jusque dans leur communauté, à travers les plateformes de réseaux sociaux ou par le biais des interactions que les membres de mon bureau ont avec eux chaque jour.

Nous savons que de nombreux défis se présenteront à nous dans les mois et les années qui viennent et le bureau de la commissaire aux élections fédérales continuera de s'outiller pour être prêt à y répondre. C'est avec enthousiasme que nous allons continuer de servir les Canadiennes et Canadiens et protéger notre démocratie en étant dignes de la confiance qui est placée en nous.

Caroline J. Simard
Commissaire aux élections fédérales

MANDAT

La commissaire aux élections fédérales (CEF ou commissaire) est la haute fonctionnaire indépendante chargée de veiller à l'observation et au contrôle d'application de la *Loi électorale du Canada* (la Loi) et de la *Loi référendaire* fédérale.

La commissaire actuelle, Caroline J. Simard, a entamé ses fonctions le 15 août 2022.

L'importance du rôle de la CEF dans la protection des élections fédérales

- Le bureau de la commissaire aux élections fédérales est l'un des rares organismes d'enquête au monde chargés exclusivement de veiller au respect de la loi électorale fédérale. Le rôle de la commissaire démontre l'importance de la protection de l'intégrité des élections fédérales.
- La commissaire et son personnel traitent les plaintes liées aux élections fédérales et mènent des enquêtes afin de déterminer si des contraventions à la Loi ont été commises. Si c'est le cas, la commissaire peut prendre des mesures adéquates pour assurer le respect de la Loi.
- Le travail de la CEF contribue au maintien de l'intégrité du système électoral canadien en veillant à ce que chaque participant respecte la loi qui régit les élections fédérales.
- Ce travail est essentiel pour protéger l'intégrité des élections et assurer l'égalité des chances pour tous les participants politiques.

À PROPOS DE NOUS

Maintenant et plus que jamais, la pertinence et la légitimité du mandat de la CEF s'apprécient pleinement à la lumière des enjeux électoraux actuels. Le travail de la commissaire contribue à préserver la confiance de la population canadienne à l'égard du processus électoral.

La commissaire travaille indépendamment d'Élections Canada, du gouvernement et des autres participants au processus électoral. Au quotidien, c'est une équipe spécialisée composée d'une cinquantaine d'employés, et appuyée au besoin de quelques consultants avec des connaissances spécifiques, qui est dédiée à réaliser son mandat.

Historique

Création du poste de commissaire aux dépenses d'élections. Son mandat se limitait alors à l'observation et au contrôle d'application des dispositions liées aux dépenses électorales fédérales.

1974

Le commissaire devient administrateur général pour l'embauche de son personnel et pour la gestion des ressources humaines de son bureau.

2014

Fin du mandat de 10 ans du commissaire précédent, Yves Côté.

Caroline J. Simard est la première femme à être nommée à ce poste. Son mandat de 10 ans a débuté le 15 août 2022.

2022

1977
Les responsabilités du poste de commissaire sont élargies et couvrent dorénavant toutes les dispositions de la *Loi électorale du Canada*. Le poste devient officiellement celui de commissaire aux élections fédérales.

1977

2018
Adoption d'un projet de loi au Parlement qui accorde plus de pouvoirs au CEF, dont la possibilité d'émettre des sanctions administratives pécuniaires.

2018

La CEF et Élections Canada : deux organismes distincts

Saviez-vous que la commissaire aux élections fédérales et Élections Canada sont des organismes distincts qui ont des mandats différents?

Élections Canada est responsable de la conduite des élections fédérales, de l'administration de la Loi en général et du régime de financement politique en particulier, tandis que la **commissaire aux élections fédérales** est chargée de veiller à ce que la Loi soit respectée.

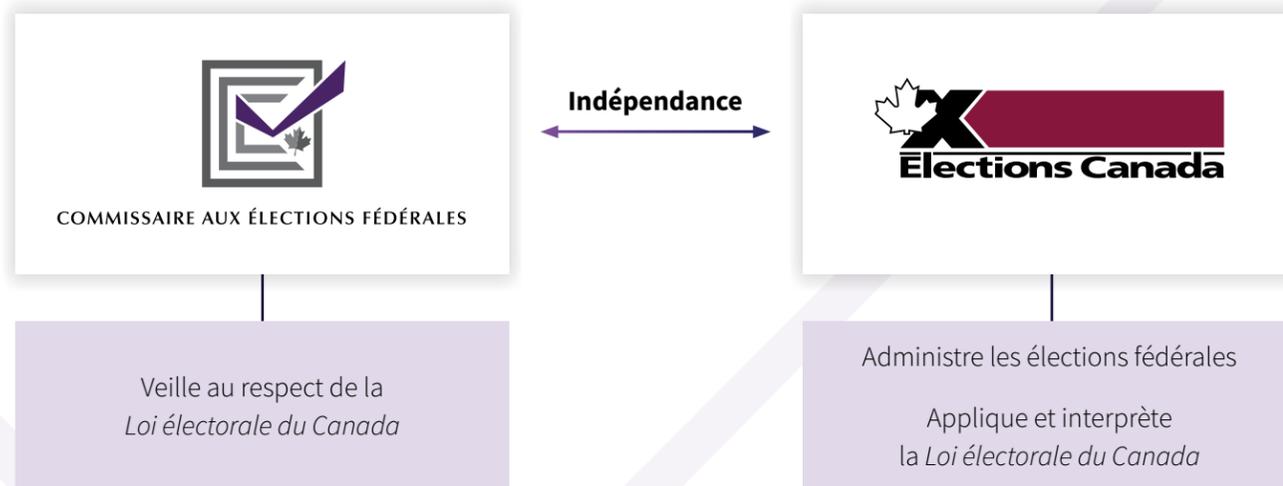
Si vous avez des questions sur les **services aux électeurs**, la **conduite d'une élection**, le **déroulement du vote** ou de **l'interprétation de la Loi en général**, il faut **communiquer avec Élections Canada**.

En revanche, si vous pensez avoir été témoin de quelque chose qui pourrait **enfreindre les règles** de la Loi, c'est avec le **bureau de la commissaire que vous devez communiquer**.

La CEF examinera votre plainte et, si nécessaire, mènera une enquête. Si la commissaire conclut que la Loi n'a effectivement pas été respectée, elle peut prendre les mesures qu'elle juge adéquates, pouvant aller jusqu'au dépôt d'accusations criminelles qui pourraient mener à l'imposition d'amendes ou même à des peines d'emprisonnement.

Apprenez-en plus sur le travail de la CEF et comment vous pouvez, vous aussi, contribuer à une démocratie canadienne saine en consultant cette [vidéo](#).

Loi électorale du Canada



Financement de la CEF

Le financement de la CEF provient de deux sources. Le bureau est financé en partie par un crédit annuel, c'est-à-dire un budget que le Parlement approuve chaque année par la tenue d'un vote. Ces fonds alloués couvrent uniquement les salaires des employés qui occupent des postes de durée indéterminée.

La Loi prévoit que la commissaire peut aussi utiliser des fonds non attribués du Trésor pour toutes autres dépenses. Cette autorisation importante garantit à la CEF d'avoir accès au financement dont elle a besoin pour mener son travail d'enquête, ainsi que pour protéger son indépendance totale vis-à-vis du gouvernement. Ces fonds couvrent les salaires des employés nommés pour une période déterminée, y compris les employés occasionnels et les postes pour étudiants. Les autres dépenses de la commissaire, telles que le paiement des consultants, et les dépenses associées aux déplacements et à la formation sont également payées à l'aide de fonds non attribués du Trésor.

Fonds alloués	Fonds non attribués – Trésor		Total
Salaires* des postes dotés pour une période indéterminée	Autre rémunération – Salaires	Autres dépenses	
3 299 742 \$	1 848 016 \$	1 492 129 \$	6 639 886 \$

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

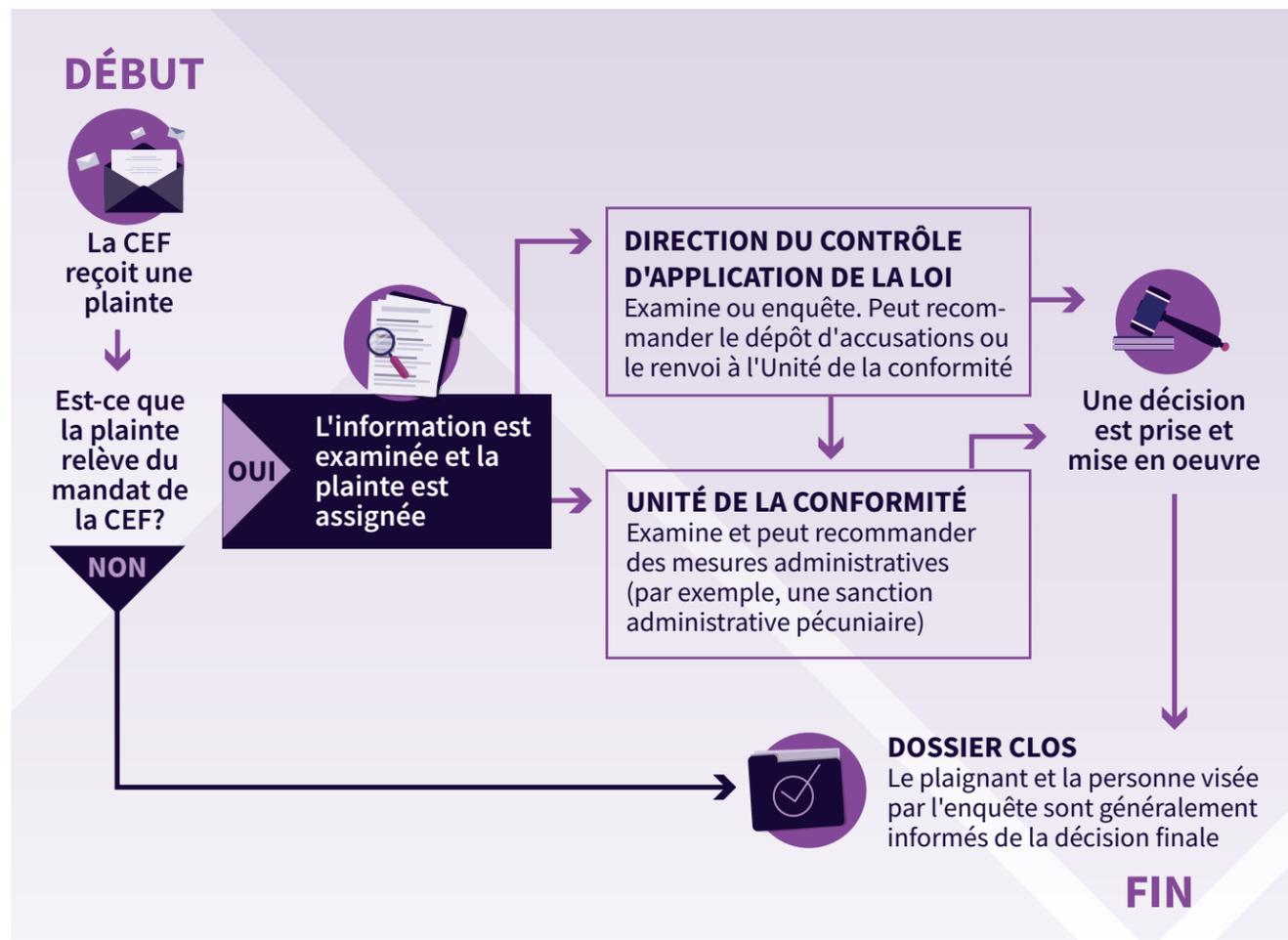
Le cheminement d'une plainte

Les membres du public sont les yeux et les oreilles de la CEF. La commissaire compte sur l'appui de la population canadienne pour lui faire part de toute situation qui pourrait enfreindre la Loi. Toute personne qui croit qu'une contravention à la Loi pourrait avoir été commise peut porter plainte au bureau. Lorsque les circonstances le justifient, la commissaire peut également entamer un examen ou une enquête de son propre chef. De plus, elle reçoit des renvois d'Élections Canada ou d'autres organismes gouvernementaux.

Quel qu'en soit le sujet ou la source, chaque plainte reçue est examinée avec soin.

S'il y a des preuves suffisantes qu'il y a eu contravention à la Loi, la commissaire peut prendre des mesures adéquates pour y répondre. Le choix de mesure dépend des faits et circonstances du dossier ainsi que des dispositions pertinentes de la Loi.

Le délai entre la réception d'une plainte et la fermeture d'un dossier peut varier considérablement. Le temps nécessaire à un examen ou à une enquête dépend de plusieurs facteurs, dont la complexité du dossier et le degré de coopération des personnes ou entités concernées. La qualité des faits et renseignements que détient la commissaire dans le cadre de son travail constitue également un élément important. Il est donc important de fournir des faits tangibles, tels que des documents et des détails relatifs à la date, au lieu et aux personnes impliquées, lors du dépôt d'une plainte.



Informations nécessaires pour le dépôt d'une plainte

Toute personne qui croit avoir été témoin d'une situation qui enfreint la Loi est encouragée à communiquer avec la CEF. **Si vous voyez quelque chose, dites quelque chose!**

Afin de traiter les plaintes de manière efficace et rapide, n'oubliez pas de fournir les renseignements suivants :

- ✓ Votre nom complet et vos coordonnées;
- ✓ Une description détaillée des faits, des circonstances ou des gestes qui, selon vous, ont donné lieu à la contravention;
- ✓ Si disponibles, la date, le lieu, les noms complets de personnes clés et leurs coordonnées, de même que tout autre renseignement qui pourrait nous aider à comprendre les faits ou la situation faisant l'objet de la plainte;
- ✓ Tout autre document à l'appui de votre plainte ou que vous croyez pertinent.

Lorsque vous portez plainte et qu'il y a enquête, l'enquête de la CEF sera confidentielle.

Le passage du temps peut affecter la capacité de la commissaire à traiter votre plainte. En effet, plus le temps passe, plus il peut être difficile d'obtenir la preuve nécessaire pour déposer des accusations criminelles ou imposer une sanction administrative pécuniaire. Donc, si vous croyez qu'une personne ou une entité a enfreint la Loi, ne tardez pas à nous en informer.

Vous pouvez déposer une plainte à la CEF par :



FORMULAIRE ÉLECTRONIQUE : www.cef-cce.ca



COURRIEL : info@cef-cce.ca



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



POSTE : Commissaire aux élections fédérales
30, rue Victoria
Gatineau (Québec)
K1A 0M6

LE TRAVAIL DE LA CEF ENTRE LES ÉLECTIONS

Le travail du bureau se poursuit bien au-delà du jour d'un scrutin fédéral ou même d'une année électorale. En effet, lors d'une période préélectorale ou électorale, la priorité de la CEF est de régler de façon informelle les situations de non-conformité à la Loi afin de rétablir rapidement le respect de celle-ci et donc, de réduire tout impact sur l'élection.

Après une élection, la CEF se concentre sur le travail d'enquête, de même que sur l'examen de dossiers de plaintes qui n'ont pas nécessité d'action immédiate pendant l'élection ou qui ont été reçus après la période électorale.

Le travail de la commissaire et de son personnel repose sur les principes **d'indépendance, d'impartialité et d'équité**. Ces principes fondamentaux contribuent à la confiance que la population canadienne accorde à l'intégrité de son système électoral.

En raison de sa nature, le processus électoral implique des interactions de participants divers et de partis politiques de toutes les allégeances dans un environnement hautement partisan. Il est donc important, pour assurer l'intégrité de nos élections, que la CEF exerce son travail et prenne ses décisions en toute indépendance.

En tout temps, la commissaire et son personnel agissent de bonne foi et avec objectivité, sans chercher à favoriser ou à défavoriser un parti politique ou un candidat, ou toute autre personne ou entité.

L'ANNÉE 2022 EN CHIFFRES

Tout au long de l'année 2022, la commissaire et son personnel ont continué à examiner des dossiers relatifs aux élections précédentes, majoritairement celles de 2019 et 2021. Ceux-ci comprennent les nouveaux dossiers reçus durant la période du 1er janvier au 31 décembre 2022, des dossiers qui étaient toujours en cours au début de l'année, et de nombreux renvois d'Élections Canada. Des informations et statistiques quant à ces dossiers se trouvent dans la section suivante du présent rapport.

Répartition des dossiers

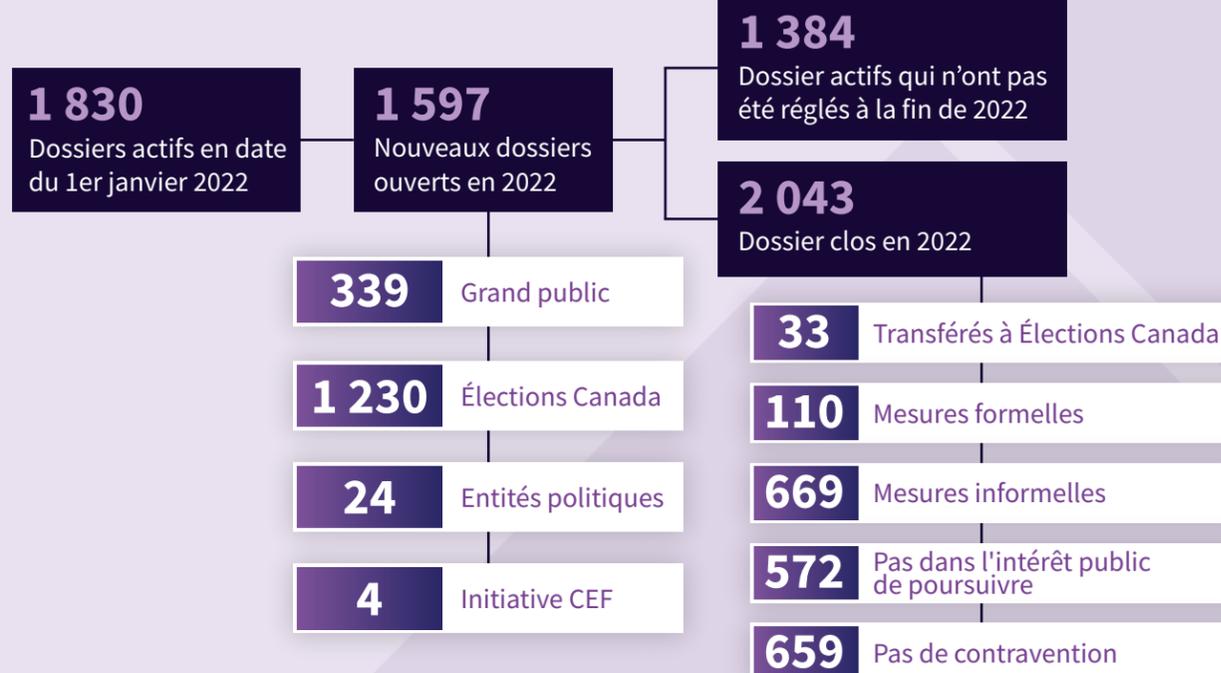
Les statistiques du tableau qui suit portent sur le nombre de dossiers sur lesquels la commissaire et son personnel ont travaillé en 2022.

Il est important de noter que chaque plainte ou renvoi communiqué au bureau se traduit par l'ouverture d'un dossier. Dans bien des cas, la commissaire peut recevoir plusieurs plaintes qui traitent de la même situation factuelle alléguée.

À titre d'exemple, de nombreux internautes peuvent communiquer avec le bureau en réaction à une même situation de contravention alléguée partagée dans les médias sociaux. Dans ce cas, l'enjeu serait examiné dans son ensemble, mais le bureau ouvrirait un dossier individuel pour chacune des plaintes reçues en lien avec cette situation.

Ce phénomène de plaintes multiples peut être attribué en grande partie à l'utilisation des nouveaux moyens de communication, y compris les médias sociaux, qui amplifient la portée de l'information et facilitent la transmission massive de celle-ci.

Répartition des dossiers 2022



Quand devrais-je porter plainte?

La commissaire traite seulement les plaintes en lien avec la Loi ou la *Loi référendaire*. Elle ne peut donc pas donner suite aux plaintes en vertu des lois qui ne relèvent pas de son mandat, ou ayant trait aux lois électorales dans d'autres ordres de gouvernement. Dans certains cas, la CEF peut traiter d'une infraction au *Code criminel* si celle-ci est étroitement liée à une infraction commise à la Loi ou à la *Loi référendaire*.

Pour vous aider à savoir si votre plainte relève de la responsabilité de la commissaire, vous pouvez consulter la [foire aux questions \(FAQ\)](#) du site Web de la CEF.

La FAQ contient une panoplie de renseignements utiles qui pourraient vous aider à déterminer si vous devriez porter plainte.

Les renvois d'Élections Canada

La commissaire reçoit de nombreux dossiers provenant d'Élections Canada, qu'on appelle communément des renvois. Il s'agit de dossiers dans lesquels Élections Canada, dans le cadre de son travail, a décelé des irrégularités ou des situations de non-conformité potentielles à la Loi et qui sont ensuite renvoyés à la commissaire. Ces renvois peuvent notamment porter sur des situations de contraventions aux règles sur le financement politique ou sur la possibilité de vote illégal. Tous les renvois que reçoit la commissaire sont examinés.

La CEF reçoit ces renvois quelque temps après un événement électoral. La Loi prévoit des centaines de règles qui portent sur le financement que doivent respecter les entités politiques. Élections Canada administre ces règles et vérifie la conformité. Compte tenu des délais prévus dans la Loi pour le dépôt, auprès d'Élections Canada, des différents rapports ou documents relatifs au financement politique, la

vérification intervient plus tard après l'élection. La durée de la vérification peut aussi dépendre de la complexité du dossier. Il en résulte que le renvoi par Élections Canada à la commissaire des dossiers jugés non-conformes survient bien après l'élection.

Pour certains autres types de dossiers qu'Élections Canada vérifie, il arrive qu'Élections Canada constate des situations donnant à croire, par exemple, à la possibilité d'un vote illégal lors du scrutin. Lorsque la contravention potentielle est détectée dans ce type de dossiers, Élections Canada renvoie les dossiers à la commissaire quelque temps après le jour du scrutin.

Les renvois les plus fréquents reçus en 2022

Tout au long de 2022, le personnel de la CEF a travaillé sur 1 230 dossiers qu'Élections Canada lui a renvoyés. Il s'agit d'une part importante du travail effectué dans la période couverte par le présent rapport.

La majorité des renvois traités en 2022, soit 796 d'entre eux, portaient sur des contraventions potentielles aux dispositions de la Loi relatives au financement politique.

De plus, 434 renvois d'Élections Canada portaient sur des dossiers présentant des anomalies qui laissaient croire que certains électeurs auraient possiblement

demandé un second bulletin de vote dans le cadre d'une élection ou que des personnes auraient voté alors qu'elles n'avaient pas le droit de le faire.

La commissaire doit alors vérifier s'il y a des preuves suffisantes qui indiquent qu'il y a eu contravention à la Loi.

Proportion des renvois dans l'ensemble des nouveaux dossiers ouverts en 2022



Sujets des renvois reçus en 2022

Financement politique

796

65 % des renvois reçus par la CEF en 2022 portaient sur des contraventions potentielles aux règles de financement politique.

Les autres renvois, soit 35 % d'entre eux, portaient sur des dossiers présentant des anomalies concernant les règles du vote lors d'une élection.

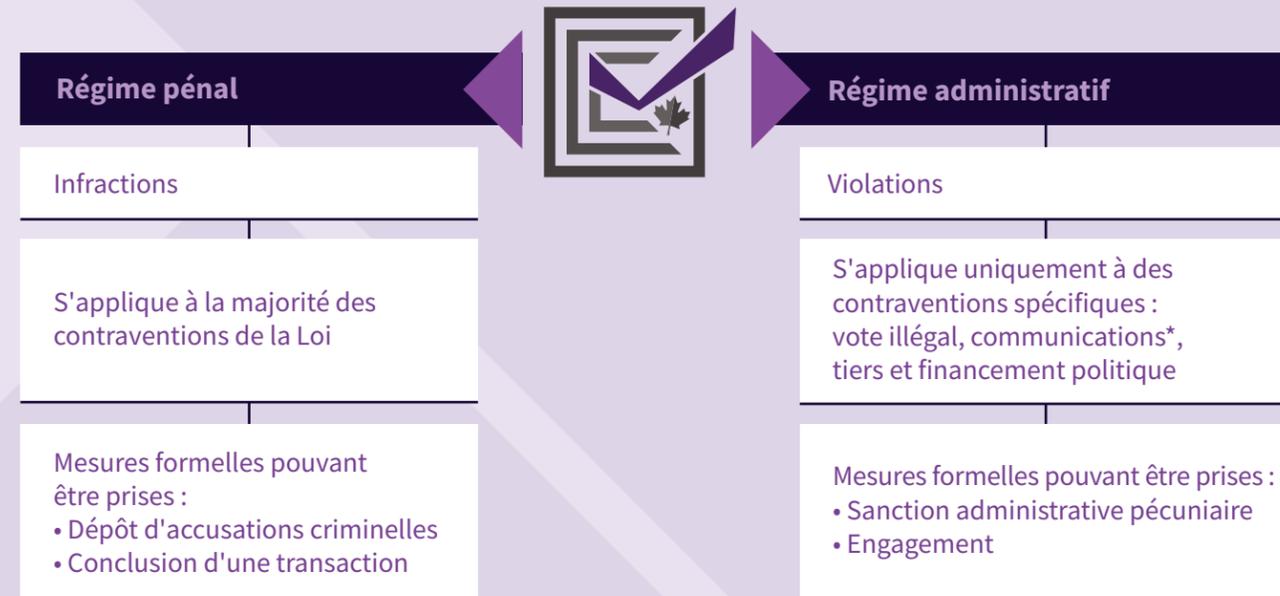
Anomalies – règles du vote

434

SURVOL DE L'ANNÉE 2022

Outils d'observation et de contrôle d'application de la CEF

Régime pénal ou administratif : le coffre à outils de la CEF



*Les contraventions spécifiques aux communications comprennent notamment celles qui portent sur la publicité électorale, les sondages électoraux et les plateformes en ligne.

Il convient de noter qu'il arrive qu'une même contravention à la Loi constitue à la fois une infraction et une violation. Dans ce cas, les faits du dossier seront considérés pour décider si la voie pénale ou administrative est empruntée. Ces deux voies ne peuvent pas être cumulées.

Une violation ou une infraction : comment sont-elles différentes?

Une **infraction** est une contravention à la Loi qui peut faire l'objet d'une enquête pénale et pour laquelle son auteur risque une poursuite devant le tribunal. Si la personne est reconnue coupable, le tribunal pourrait alors décider d'imposer une amende ou une peine d'emprisonnement.

Contrairement à une infraction, une **violation** est une contravention à la Loi qui peut faire l'objet d'une enquête administrative. Elle n'expose donc pas son auteur au risque d'une poursuite pénale devant le tribunal. Un procès-verbal de violation imposant une sanction administrative pécuniaire peut toutefois être signifié à toute personne qui aurait commis une violation à la Loi.

Favoriser le respect de la Loi par l'entremise de mesures formelles et informelles

La commissaire peut avoir recours à des outils formels et informels pour favoriser le respect de la Loi.

Les **moyens formels** comprennent notamment :

Le dépôt d'accusations criminelles

Si la commissaire a des motifs raisonnables de croire qu'une infraction prévue à la Loi a été commise, elle peut déposer des accusations criminelles.

La conclusion d'une transaction

Lorsque la commissaire a des motifs raisonnables de croire qu'une infraction a été commise, elle peut conclure une entente volontaire avec une personne ou une entité qui se reconnaît responsable de l'infraction. Une transaction peut être assortie de toutes les conditions que la commissaire estime nécessaires pour faire respecter la Loi, y compris l'obligation de payer une somme d'argent au receveur général du Canada.

L'imposition d'une sanction administrative pécuniaire (SAP)

Une SAP est un moyen de dissuasion financière qui vise à favoriser le respect futur de la Loi, et non pas à punir le contrevenant. C'est un outil supplémentaire auquel la commissaire, ou la personne à qui elle a délégué ce pouvoir, peut avoir recours pour répondre rapidement et efficacement à certaines situations de non-conformité, sans ajouter indûment à la charge de travail des tribunaux.

Lorsque la commissaire, ou la personne à qui elle a délégué ce pouvoir, a des motifs raisonnables de croire qu'une personne ou une entité a commis une

violation à la Loi, elle peut lui signifier un procès-verbal dans lequel elle établit le montant de la SAP qui est imposée ainsi que la description de l'acte ou de l'omission constituant une violation. Les SAP peuvent être appliquées à des contraventions précises dans la Loi, dont celles liées au vote illégal, aux communications, aux tiers et au financement politique.

L'acceptation d'un engagement

Un engagement est une promesse faite par une personne ou une entité qui n'a pas respecté une exigence de la Loi et qui est acceptée par la commissaire ou la personne à qui elle a délégué ce pouvoir. Il s'agit d'un outil administratif qui vise à assurer le respect de la Loi. La CEF peut seulement accepter un engagement pour des violations à la Loi.

La Loi exige que tous les dossiers dans lesquels la commissaire a eu recours à des moyens formels soient rendus publics. Ces renseignements sont publiés sur le site Web de la commissaire. Ils sont également transmis au public et aux médias par voie de communiqué de presse, par des courriels d'alertes de nouveautés, ainsi que sur les comptes de médias sociaux de la CEF.

Restez à l'affût des nouvelles de la CEF

Pour recevoir des nouvelles et mises à jour de la CEF, inscrivez-vous aux [alertes par courriel](#).

Vous pouvez également suivre les comptes de médias sociaux de la CEF pour être au fait des nouvelles en matière d'observation et de contrôle d'application de la Loi.



(anciennement Twitter)

Lorsque les circonstances le justifient, la commissaire peut utiliser des **moyens informels** pour résoudre un dossier dans le cas d'actes ou d'omissions non intentionnels ou considérés comme des incidents mineurs. Ces outils, soit les lettres d'information et d'avertissement, visent à encourager la personne ou l'entité visée à prendre toutes les mesures nécessaires pour favoriser le respect de la Loi. Si la personne ou l'entité contrevient de nouveau à la Loi, il se pourrait que ces nouvelles contraventions soient traitées à l'aide d'outils formels.

- Une **lettre d'avertissement** sert de mise en garde. Elle peut être émise, notamment dans le cas de contraventions mineures, lorsque la commissaire estime qu'il n'est pas dans l'intérêt public de prendre des mesures formelles. En cas de récidive, la lettre d'avertissement pourrait être considérée par la CEF comme un facteur aggravant.
- Une **lettre d'information** peut être envoyée lorsque la commissaire estime qu'il n'y a pas eu de contravention à la Loi ou que la preuve d'une telle contravention ne peut être obtenue, mais qu'il serait utile de fournir des renseignements à la personne ou à l'entité visée afin de prévenir une contravention potentielle.

Chaque dossier est unique et une seule plainte suffit pour effectuer notre travail.

Au moment de choisir la mesure adéquate pour faire respecter la Loi et encourager son respect, la commissaire vise toujours à utiliser l'outil d'observation ou de contrôle d'application de la loi qui servira au mieux l'intérêt public, compte tenu des circonstances uniques de chaque dossier et des dispositions pertinentes de la Loi.

Mesures d'observation et de contrôle d'application prises en 2022

En 2022, la commissaire a utilisé des moyens formels dans 73 dossiers pour régler des contraventions à la Loi, soit l'émission de [70 SAP](#) et l'acceptation de [trois engagements](#). Un aperçu de ces dossiers est disponible sur le site Web de la CEF.

Parmi les mesures informelles prises durant l'année, 520 lettres d'avertissement et 78 lettres d'information ont été envoyées.

Durant la période couverte par le présent rapport, la commissaire et son prédécesseur n'ont conclu aucune transaction et n'ont déposé aucune mise en accusation.

Sensibilisation, mobilisation et liaison externe

Tout au long de cette dernière année, la commissaire a continué de renforcer ses relations avec divers intervenants tant au sein du gouvernement fédéral qu'à l'extérieur de celui-ci. Ces intervenants détiennent des connaissances en lien direct avec les élections ou des enjeux d'intérêt dans le cadre du mandat de la CEF. Ces échanges jouent un rôle primordial pour le bureau, car ils lui permettent de rester à l'affût de développements et des meilleures pratiques concernant des enjeux d'intérêt. Ces enjeux peuvent notamment comprendre la cryptomonnaie ou des conduites répréhensibles sur les plateformes en ligne, telles que la désinformation et la mésinformation, et l'utilisation illégale de l'intelligence artificielle, y compris d'hypertrucage.

Avis écrits, lignes directrices et notes d'interprétation

Des outils pour assurer la cohérence dans l'interprétation et l'application de la Loi

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

- Les **notes d'interprétation** sont des clarifications apportées sur un domaine précis de la Loi afin d'assurer la cohérence dans l'interprétation et l'application de celle-ci. Elles peuvent être établies à l'initiative d'Élections Canada ou à la demande de l'agent principal d'un parti enregistré. Les notes d'interprétation portent sur l'application des dispositions de la Loi aux entités politiques réglementées. Elles sont publiées à titre d'information uniquement et ne lient pas les entités politiques réglementées.
- Les **lignes directrices** peuvent couvrir différents domaines de la Loi et aident à les rendre plus accessibles et compréhensibles pour les entités politiques. On les retrouve notamment dans les manuels publiés par Élections Canada qui sont destinés aux entités politiques. Comme les notes d'interprétation, les lignes directrices fournissent des orientations et favorisent la cohérence dans l'interprétation et l'application de la Loi. Les lignes directrices sont publiées à titre d'information uniquement. Elles ne lient pas les entités politiques réglementées.
- Les **avis écrits** sont rédigés par le DGE après avoir été consulté par un candidat ou une association enregistrée à propos d'une activité ou pratique dans laquelle ils souhaitent s'engager. Avant qu'une opinion écrite ne soit émise, les partis politiques fédéraux enregistrés et la commissaire sont consultés et invités à formuler des commentaires sur une version préliminaire. Les avis écrits lient Élections Canada et la commissaire tant que l'activité ou la pratique concernée ne fait pas état de changement important ou qu'un avis contraire n'ait été formulé depuis, ou encore que la Loi ne soit modifiée.

En 2022, la CEF a fourni des commentaires officiels sur un avis écrit et deux notes d'interprétation :

- [Contributions apportées à la suite de certains accords ou affirmations;](#)
- [Actifs des associations de circonscription radiées;](#)
- [Bases de données sur les électeurs et dépenses électorales.](#)

La CEF et l'ingérence étrangère

- Le terme « ingérence étrangère » n'apparaît pas dans la Loi, mais certaines interdictions visent spécifiquement les étrangers, par exemple, les interdictions sur l'influence indue par des étrangers et sur les tiers étrangers.
- D'autres interdictions s'appliquent à tous, y compris aux Canadiennes et Canadiens. Ces interdictions pourraient constituer de l'ingérence étrangère si elles étaient commises par un étranger. C'est le cas, par exemple, de l'interdiction d'offrir un pot-de-vin pour influencer un électeur ou une électrice qui devient de « l'ingérence étrangère » si l'action d'offrir un pot-de-vin est posée par un non Canadien.
- La Loi définit le mandat de la commissaire et son bureau. La CEF ne peut examiner que les allégations couvertes par les contraventions prévues à la Loi.
- La portée des contraventions est étroite et limitée au libellé de chacune de celles-ci. Par exemple, la Loi couvre l'intimidation à l'égard des électeurs, et non pas à l'égard des candidats. Et, l'intimidation est limitée à certains comportements spécifiques.
- La CEF peut déposer des accusations criminelles et imposer des sanctions administratives pécuniaires en matière d'ingérence étrangère.

SUJETS D'INTÉRÊT

Allégations d'ingérence étrangère dans les élections fédérales

Depuis quelques années, la menace d'ingérence étrangère dans nos processus démocratiques est devenue une préoccupation importante pour bon nombre de Canadiennes et Canadiens. Au cours de l'automne 2022, des allégations d'ingérence étrangère dans les élections générales de 2019 et 2021 ont circulé de façon continue dans l'environnement public. La commissaire et son personnel prennent très au sérieux toutes les allégations d'ingérence étrangère.

Comparutions parlementaires

Le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre des communes (PROC) a entamé en 2022 une étude portant sur l'ingérence étrangère dans les élections générales fédérales. Le 1er novembre 2022, [la commissaire a témoigné](#) devant ce comité parlementaire afin de décrire son mandat d'observation et de contrôle d'application de la loi et répondre aux questions des parlementaires.

À la suite de la première comparution de la CEF devant PROC, ainsi que de la publication de plusieurs articles dans la sphère publique, un certain nombre de plaintes relatives à des allégations d'ingérence par des acteurs étrangers ont été déposées auprès du bureau.

Examen de la CEF en matière d'allégations d'ingérence étrangère

Généralement, la commissaire ne confirme pas avoir reçu une plainte ou amorcé un examen ou une enquête sur un enjeu particulier puisque la Loi contient des règles qui soulignent l'importance de conserver la confidentialité. Celles-ci visent à protéger notamment le principe de présomption d'innocence et à ne pas compromettre les enquêtes en cours. Néanmoins, la question d'ingérence étrangère pèse très lourdement sur la confiance de la population canadienne envers ses institutions et processus démocratiques. Dans un souci de transparence et pour rassurer les Canadiennes et Canadiens, la CEF a exceptionnellement divulgué que son bureau procède à un examen rigoureux et minutieux des plaintes relatives à l'ingérence étrangère. Bien que cet examen approfondi ait été annoncé en 2023 dans le cadre d'une [deuxième comparution de la CEF](#), le travail en lien à cet enjeu a été entamé dès 2022. Le texte des [allocutions](#) qu'a prononcées la commissaire lors des deux comparutions parlementaires se trouve sur son site Web.

Au moment de la publication du présent rapport, aucune mesure formelle n'a été prise. Il convient de souligner que cet examen se fait en toute indépendance du gouvernement, des autres institutions gouvernementales ou publiques, du DGE et de tous les participants politiques pour déterminer si des contraventions à la Loi ont été commises.

Quoi qu'il en soit, il est trop tôt pour présumer si, à l'issue du travail en cours, des mesures formelles seront prises. Toutefois, selon les faits et circonstances du dossier, la commissaire pourrait décider d'en informer la population canadienne le moment venu.

L'importance de la collaboration avec nos partenaires et d'autres intervenants

La présence d'éléments étrangers dans le cadre d'un examen ou d'une enquête – tels que des activités, des personnes ou des entités à l'étranger – peut considérablement accroître le degré de complexité du travail de la CEF, ainsi que le temps et les ressources requises pour le faire. Par contre, cette réalité ne se limite pas aux enjeux d'ingérence étrangère ni au bureau de la commissaire. À ce titre, la CEF travaille continuellement à maintenir les relations collaboratives en place avec divers partenaires et intervenants et à en établir de nouvelles pertinentes à la réalisation de son mandat, tant à l'échelle gouvernementale qu'à l'extérieur du gouvernement.

La commissaire reconnaît l'importance de la collaboration. D'ailleurs, la CEF a des protocoles d'entente avec plusieurs partenaires, comme le Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS), la Gendarmerie Royale du Canada (GRC) et le Service des poursuites pénales du Canada (SPPC). La CEF collabore avec d'autres intervenants qui jouent un rôle clé en vue de préserver l'intégrité des élections, y compris le Centre de la sécurité et des télécommunications, Affaires mondiales Canada et bien d'autres.

Tout en exerçant son travail de manière indépendante, cette collaboration permet d'assurer plus efficacement le respect de la Loi, de même qu'une réponse pan-gouvernementale à un enjeu pour lequel diverses parties prenantes jouent un rôle important. À travers ce travail collaboratif, la commissaire peut notamment obtenir de l'information clé à la réalisation de son mandat et rester à l'affût de tout développement quant aux meilleures pratiques en matière d'enquête ou de tendances d'intérêt.

La commissaire souligne toutefois le besoin de continuer d'améliorer les canaux de communication et le partage d'information avec des intervenants dans le cadre de son travail d'observation et de contrôle d'application de la loi. Ce sujet pourrait faire l'objet de futures recommandations pour des modifications à la Loi.

Ingérence étrangère : comprendre les rôles de la CEF, du SCRS et de la GRC

L'expression « ingérence étrangère » est communément utilisée pour désigner un grand éventail de circonstances. L'ingérence étrangère est une menace pour la sécurité nationale du Canada et, selon les activités ou les circonstances, elle peut aussi menacer l'intégrité de nos élections.

L'ingérence étrangère est un enjeu complexe qui peut aller au-delà des éléments réglementés par la Loi. La protection de l'intégrité de nos élections nécessite la participation et la collaboration d'une vaste gamme de partenaires et d'intervenants, ainsi que de l'ensemble de la population.

Nous avons tous un rôle à jouer.

Dans le contexte d'élections fédérales, les activités d'ingérence étrangère pour lesquelles la **commissaire** pourrait agir sont très spécifiques. Lorsqu'il y a des allégations qui touchent à la Loi, la CEF peut mener un examen ou une enquête.

Le **SCRS** est responsable de recueillir et d'analyser des renseignements sur les activités influencées par des acteurs étrangers qui nuisent aux intérêts du Canada, sont clandestines ou trompeuses, ou représentent une menace pour quiconque. Il peut faire des comptes rendus de menaces à la CEF.

La **GRC** a la responsabilité de mener des enquêtes sur les actes criminels et les situations d'ingérence étrangère de façon générale, sans être limitée aux élections fédérales. Cependant, si l'acte répréhensible constitue une contravention à la Loi, seule la commissaire peut déposer des accusations criminelles ou émettre un procès-verbal de violation.

Contribuez à la protection des élections fédérales au Canada

Au-delà du travail collaboratif de la commissaire et ses partenaires, la population canadienne peut aussi aider à protéger le système démocratique canadien en signalant toute situation qui pourrait contrevenir aux règles de la Loi, y compris toute activité d'ingérence étrangère dans les élections fédérales.

Pour appuyer leur plainte, ces personnes sont encouragées à communiquer avec la CEF dès que possible et devraient fournir des renseignements **tangibles** avec le plus de **détails** possible.

Recommandations de changements législatifs

La Loi prévoit qu'à la suite d'une élection générale, la commissaire propose des changements législatifs en vue d'améliorer l'observation et le contrôle d'application de la Loi.

C'est à ce titre qu'en juin 2022, le commissaire sortant, Yves Côté, a publié un rapport de recommandations signalant les modifications législatives qu'il estimait nécessaires afin d'assurer un meilleur respect de la Loi.

La commissaire appuie les recommandations de son prédécesseur. Elle compte également formuler d'autres recommandations au législateur afin d'avoir les outils et ressources nécessaires pour faire respecter la Loi et protéger l'intégrité des élections.

Par exemple, les thèmes suivants pourraient faire l'objet de futures recommandations législatives de la part de la commissaire :

- Élargissement du domaine d'application du régime des SAP pour couvrir un plus grand nombre de dispositions de la Loi au-delà de celles proposées par le commissaire sortant, y compris en matière d'ingérence étrangère, et pour supprimer la preuve d'intention pour les contraventions administratives;

- Augmentation du montant maximal des SAP, ce qui nécessitera aussi la hausse des montants des amendes qui pourraient être imposées par la cour, afin d'assurer que les montants des SAP n'excèdent pas ceux des amendes;
- Ajout de pouvoirs de collecte d'éléments de preuve visant des personnes ou des entreprises situées à l'étranger, comme le permet la *Loi sur la concurrence*;
- Ajout d'outils d'enquête administrative pour simplifier le processus d'obtention de la preuve dans les enquêtes administratives, comme on retrouve dans la *Loi canadienne anti-pourriel*;
- Modifications afin de faciliter l'échange d'information avec certains organismes et partenaires gouvernementaux, de même qu'au niveau international.

REGARD SUR L'AVENIR...

Travail en lien avec les dernières élections générales

Comme mentionné plus tôt dans le présent rapport, le travail pour assurer le respect de la Loi est un processus continu qui se poursuit bien au-delà d'une période électorale. Cet exercice continuera en 2023 et, même au-delà, dans l'intention de régler le plus de dossiers possibles avant la tenue de la prochaine élection générale.

Se préparer à la possibilité d'une élection dans le contexte d'un gouvernement minoritaire

Dans un contexte de gouvernement minoritaire, une élection peut être déclenchée à tout moment.

Ce contexte crée le besoin pour la CEF d'être adéquatement outillée pour faire face à cette éventualité. En effet, la CEF doit renforcer ses capacités pour répondre aux exigences accrues associées au déclenchement d'une élection générale, dont l'augmentation considérable du volume de plaintes, et afin d'être à l'affût des nouveaux développements dans la sphère publique et de s'y préparer. D'autre part, la préparation électorale est une activité qui exige beaucoup de planification, qui sollicite d'importantes ressources et qui a une incidence considérable sur une micro-organisation.

Une élection pourrait également contraindre le bureau à retarder le traitement de certains dossiers découlant des 43e et 44e élections générales afin de pouvoir déployer tous les efforts requis pour remplir son mandat dans le cadre de la 45e élection générale.

S'adapter pour répondre aux défis actuels et futurs

La CEF poursuivra ses efforts en matière d'attraction, de recrutement et de rétention de personnel, notamment pour pouvoir répondre aux nouveaux enjeux qui surgissent dans la sphère publique et afin d'être prête dans l'éventualité du déclenchement d'une élection générale. Des investissements seront requis pour assurer que l'organisation dispose des outils et ressources nécessaires pour répondre efficacement à l'environnement actuel, tant au niveau des installations physiques, que du recrutement de personnel et de la modernisation des systèmes informatiques. Il s'agit de mesures qui seront essentielles au succès de l'organisation et à sa capacité de livrer son mandat dans la protection du système démocratique canadien.

De plus, la coopération pangouvernementale continuera d'être primordiale pour répondre aux enjeux dont les autorités canadiennes sont actuellement saisies et pour atténuer les risques. À cette fin, la CEF poursuivra ses efforts en matière de préparation électorale en renforçant, entre autres, ses partenariats et relations collaboratives avec divers intervenants, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du gouvernement, qui jouent également un rôle dans la protection de l'intégrité du système électoral. La possibilité que la commissaire émette des recommandations pour des changements législatifs s'inscrirait également dans l'objectif d'être mieux outillée pour répondre aux défis actuels et futurs.

Commissaire aux élections fédérales

30, rue Victoria
Gatineau, Québec
K1A 0M6

www.cef-cce.ca



COMMISSAIRE AUX
ÉLECTIONS FÉDÉRALES