



Bureau du  
directeur général des élections  
du Canada

## ***Répondre aux nouveaux défis*** ***Recommandations du directeur général des élections*** ***du Canada à la suite des 43<sup>e</sup> et 44<sup>e</sup> élections générales***





Pour tout renseignement, veuillez vous adresser au :

Centre de renseignements  
Élections Canada  
30, rue Victoria  
Gatineau (Québec)  
K1A 0M6  
Tél. : 1-800-463-6868  
Télec. : 1-888-524-1444 (sans frais)  
ATS : 1-800-361-8935  
elections.ca



ElectionsCanF



@ElectionsCan\_F



ElectionsCanadaF



Élections Canada



electionscan\_f

ISBN 978-0-660-43284-7

N° de cat. : SE1-5/2022F-PDF

© Directeur général des élections du Canada, 2022

Tous droits réservés



## Le directeur général des élections • The Chief Electoral Officer

Le 7 juin 2022

L'honorable Anthony Rota, député  
Président de la Chambre des communes  
Chambre des communes  
Ottawa (Ontario)  
K1A 0A6

Monsieur le Président,

Conformément à l'article 535 de la *Loi électorale du Canada*, j'ai l'honneur de vous soumettre mon rapport *Répondre aux nouveaux défis : Recommandations du directeur général des élections du Canada à la suite des 43<sup>e</sup> et 44<sup>e</sup> élections générales*.

Ce rapport signale les modifications législatives qu'il est souhaitable, à mon avis, d'apporter à la *Loi électorale du Canada* pour en améliorer l'application. Il s'accompagne d'un second rapport sur les modifications proposées par le commissaire aux élections fédérales conformément à l'article 537.2 de la Loi.

En vertu de l'article 536 de la Loi, le président doit présenter sans délai ces rapports à la Chambre des communes. Les rapports sont renvoyés au Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre.

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

Le directeur général des élections,

Stéphane Perrault

## Table des matières

<b>Message du directeur général des élections</b> .....	<b>7</b>
<b>Partie 1 : Recommandations relatives aux communications électorales</b> .....	<b>9</b>
<b>1. Au-delà de la publicité</b> .....	<b>13</b>
1.1. Transparence des communications .....	13
1.2. Publicité du gouvernement .....	16
1.3. Périodes d'interdiction de publicité .....	17
<b>2. Révision du régime des tiers</b> .....	<b>19</b>
2.1. Dépenses des tiers .....	19
2.2. Seuil de dépenses pour l'enregistrement des tiers .....	22
2.3. Contributions des tiers .....	23
<b>3. Préenregistrement des candidats</b> .....	<b>25</b>
<b>4. Protection du processus électoral contre les menaces</b> .....	<b>27</b>
4.1. Interdire certaines communications fausses.....	27
4.2. Élargir la portée des interdictions en vigueur .....	28
4.3. Partis politiques qui fomentent la haine .....	28
<b>5. Réglementation des moyens de communication électorale</b> .....	<b>31</b>
5.1. Plateformes en ligne.....	31
5.2. Registre des publicités numériques.....	33
5.3. Appels vocaux et messages textes .....	35
5.4. Radiodiffusion.....	35
<b>6. Protection des particuliers qui reçoivent des communications électorales</b> .....	<b>39</b>
6.1. Entités politiques et protection des renseignements personnels .....	39
6.2. Liste électorale préliminaire .....	41
<b>Partie 2 : Recommandations relatives à l'administration de la Loi électorale du Canada</b> .....	<b>43</b>
<b>7. Pour des élections canadiennes plus accessibles</b> .....	<b>45</b>
7.1 Réduction du nombre de bulletins de vote spéciaux reçus en retard .....	45
7.2 Jours revêtant une importance religieuse ou culturelle .....	50
7.3 Amélioration des services offerts aux établissements de soins de longue durée ..	52
7.4 Électeurs ayant besoin d'aide pour voter .....	53
<b>8. Services aux entités politiques</b> .....	<b>55</b>
8.1 Simplification du processus de candidature.....	55
8.2 Modification du régime des activités de financement réglementées .....	56

8.3	Clarification des règles sur les contributions des candidats.....	58
8.4	Cryptomonnaies et autres moyens de contributions .....	58
<b>9.</b>	<b>Saine gestion électorale.....</b>	<b>61</b>
9.1	Collaboration avec les autorités électorales provinciales et territoriales .....	61
9.2	Protection de la sécurité et de la vie privée des directeurs du scrutin.....	62
9.3	Mesure qui facilite le recrutement des directeurs du scrutin .....	62
9.4	Collecte de données démographiques sur les participants aux élections .....	63
9.5	Assouplissement pour le dépouillement du vote par anticipation .....	64
9.6	Augmenter la confiance dans les dépenses déclarées par les partis.....	64
	<b>Annexe A : Liste des recommandations du directeur général des élections .....</b>	<b>67</b>

## Message du directeur général des élections

Je suis heureux de présenter le rapport *Répondre aux nouveaux défis : Recommandations du directeur général des élections du Canada à la suite des 43<sup>e</sup> et 44<sup>e</sup> élections générales*.

Ces élections ont eu lieu le 21 octobre 2019 et le 20 septembre 2021. Ce rapport est produit conformément à l'article 535 de la *Loi électorale du Canada* (la Loi), qui prévoit qu'après une élection générale, le directeur général des élections recommande toute modification qu'il est souhaitable, à son avis, d'apporter à la Loi pour en améliorer l'application. Le rapport est accompagné des recommandations du commissaire aux élections fédérales, formulées en application de l'article 537.2, pour améliorer l'observation et le contrôle d'application de la Loi.

Les recommandations contenues dans le présent rapport visent à améliorer trois aspects clés de notre démocratie électorale : la transparence, l'accessibilité et la résilience. La transparence est depuis longtemps une valeur clé de notre processus démocratique, notamment dans le domaine du financement politique. Malgré cela, des améliorations demeurent nécessaires, surtout avec l'évolution des communications en ligne et l'émergence de nouvelles sources de financement pour les activités politiques, comme les cryptomonnaies.

De même, l'accessibilité du processus de vote est au cœur de son caractère démocratique. Et bien que les améliorations à cet égard soient souvent administratives, des changements législatifs sont souhaitables dans plusieurs domaines afin que nos élections soient, par exemple, adaptées aux besoins des résidents des établissements de soins de longue durée ou des électeurs vivant avec un handicap. Dans cette catégorie, j'inclus aussi des recommandations de mesures visant à éviter des conflits avec des fêtes religieuses, comme celui dont nous avons été témoins à l'élection générale de 2019, de même que des améliorations permettant de rendre le processus plus ouvert pour les candidats.

Le troisième thème – la résilience – concerne un certain nombre de recommandations qui reflètent les changements dans notre environnement et les préoccupations apparues dans les deux derniers cycles électoraux. Je parle ici de la désinformation, du financement des tiers par des sources étrangères, de l'émergence des groupes haineux ainsi que de la nécessité de mieux protéger la vie privée des Canadiens et de faciliter la collaboration entre les gouvernements canadiens dans l'administration des élections.

Le rapport est en deux parties. La première comprend les recommandations découlant de consultations sur les communications électorales menées par Élections Canada à la suite de l'élection générale de 2019<sup>1</sup>. Au cours des deux dernières décennies, les façons dont les acteurs politiques communiquent avec les électeurs ont radicalement changé. De plus en plus de communications se font par des plateformes et des publicités en ligne, par messagerie texte ou d'autres moyens numériques. Or, les règles prévues dans la Loi datent d'une époque

---

<sup>1</sup> On trouvera à l'adresse suivante le rapport effectué à la suite de ces consultations : <https://www.elections.ca/content.aspx?section=res&dir=cons/oth/polcom&document=rep&lang=f>

où la télédiffusion était le principal moyen de faire de la publicité et de communiquer de l'information. Ces règles doivent être adaptées aux réalités d'aujourd'hui.

La partie 2 du rapport traite d'autres recommandations qui, à mon avis, sont importantes pour améliorer l'administration des élections fédérales. Ces recommandations font suite aux élections générales de 2019 et 2021. Entre autres, plusieurs idées sont présentées sur des modifications aux processus électoraux qui faciliteraient le retour en temps opportun des bulletins de vote spéciaux. Le vote postal a connu une augmentation considérable lors de l'élection générale de 2021, et il est à prévoir que les électeurs continueront de se prévaloir de cette option pratique dans l'avenir.

Le mandat de 10 ans du commissaire actuel, M. Yves Côté, c.r., se termine en juin 2022. Je remercie M. Côté du profond dévouement et de l'ardeur avec lesquels il a servi la population et la démocratie canadiennes au cours des 10 dernières années, et je lui souhaite du succès durant la fin de son mandat.



Stéphane Perrault  
Directeur général des élections du Canada

## Partie 1 : Recommandations relatives aux communications électorales

Les communications entre d'une part, les électeurs et, d'autre part, les candidats, les partis politiques et les tiers sont au cœur du processus électoral fédéral.

Ces dernières années, les communications entre les électeurs et les entités politiques<sup>2</sup> ont été transformées par les technologies numériques, comme tant d'autres aspects de nos vies. Les électeurs passent plus de temps en ligne et les candidats, les partis politiques et les tiers ont de plus en plus recours aux technologies de communications électroniques durant leurs campagnes. Comme les communications électroniques sont facilitées par la collecte de données personnelles, elles peuvent être extrêmement ciblées. Selon leur nature, les communications électroniques peuvent être moins coûteuses à produire que les messages diffusés dans les médias traditionnels et peuvent être partagées des millions de fois en peu de temps. Les communications électroniques génèrent un flot abondant d'informations qui déferlent à vive allure dans plusieurs directions. La plupart du temps, ces informations sont communiquées au moyen de plateformes en ligne du secteur privé qui, ensemble, exercent un contrôle élevé sur le fonctionnement de l'écosystème de l'information.

Le rôle des communications électroniques continuera de gagner en importance au regard de la démocratie. Ces communications permettent aux partis et aux candidats d'améliorer leurs relations avec les électeurs en offrant à ces derniers un meilleur accès à l'information dont ils ont besoin pour participer aux élections. Cependant, elles présentent également des menaces aux valeurs qui sous-tendent la démocratie électorale, notamment la transparence, l'équité entre les entités politiques et le droit de participer pleinement au processus électoral. Au sein de l'écosystème de l'information numérique, il est parfois difficile de savoir qui communique avec les électeurs et pour quelles raisons, de déterminer si les communicateurs et leurs messages sont fiables et, ultimement, d'établir quels renseignements sont utiles pour voter.

Par ailleurs, des acteurs malveillants cherchent à manipuler l'information qui circule et les résultats des élections. L'âpre concurrence pour gagner l'élection peut mener à la diffusion de fausses informations qui empoisonnent les débats politiques, autrement sains. La désinformation en ligne peut devenir une menace réelle pour le processus électoral et la stabilité de la démocratie électorale en général. Comme nous l'avons vu sur la scène internationale au cours des dernières années, des acteurs malveillants, d'origine étrangère ou nationale, ont tenté de semer la division et de mettre en doute l'intégrité des processus électoraux et leurs résultats. Le Canada n'est pas à l'abri du risque que son écosystème de l'information soit utilisé pour perturber les élections, voire saper les fondements de la démocratie.

---

<sup>2</sup> Sauf indication contraire, le terme « entités politiques » comprend les candidats, les partis politiques et les tiers de même que les associations de circonscription, les candidats à l'investiture et les candidats à la direction.

À la suite de l'élection générale de 2019, Élections Canada a choisi de se pencher sur une question de plus en plus complexe et importante, soit la façon dont les entités politiques communiquent avec les électeurs à l'ère numérique et les mesures que le Parlement pourrait prendre pour soutenir les valeurs et les objectifs de la Loi.

En juin 2020, Élections Canada a engagé une discussion sur la façon de réglementer les « communications politiques » à l'ère numérique. L'organisme a distribué des documents de discussion sur trois thèmes aux partis politiques ainsi qu'à divers intervenants et experts des universités et de la société civile : la [réglementation des communications politiques en vertu de la Loi](#), l'[incidence des plateformes de médias sociaux lors des élections fédérales](#) et la [protection des renseignements personnels des électeurs](#). Les documents de discussion comprenaient plus de 50 questions visant à générer des discussions et des idées qui aideraient Élections Canada à formuler ses recommandations au Parlement. Le rapport sur les résultats de ces consultations se trouve sur le site [Web](#) d'Élections Canada. Dans le présent rapport, nous avons remplacé le terme « communications politiques » par « communications électorales », tout en gardant à l'esprit leur lien avec le processus électoral provincial.

Le contenu de la partie 1 du rapport est réparti en six sections, décrites ci-dessous. Chaque section présente les dispositions législatives pertinentes, les problèmes rencontrés et les changements recommandés. Si chaque section explore un thème distinct, elles visent toutes à améliorer l'écosystème de l'information qui sous-tend le fonctionnement des élections fédérales et de la démocratie en général.

*1. Au-delà de la publicité* – Cette section traite des inconvénients de réglementer uniquement la « publicité », qui est un moyen de communication électorale parmi d'autres à l'ère numérique. Pour accroître la transparence des activités de campagne, les mêmes règles devraient en général s'appliquer à toutes les communications électorales, qu'elles correspondent ou non à la définition actuelle de la publicité.

*2. Révision du régime des tiers* – Cette section réexamine les modifications apportées au régime des tiers en 2018 et soulève des questions sur son champ d'application. Elle recommande de clarifier la définition de « communication thématique », d'augmenter le seuil de dépenses à partir duquel les tiers doivent s'enregistrer et de limiter l'utilisation par les tiers de leurs propres fonds.

*3. Préenregistrement des candidats* – Cette section recommande de permettre aux candidats de s'enregistrer auprès d'Élections Canada avant la période électorale. Cette pratique aiderait l'organisme à appliquer certains volets du régime des communications électorales et serait avantageuse à la fois pour les candidats, les partis et le processus électoral dans son ensemble.

*4. Protection du processus électoral contre les menaces* – Cette section passe en revue les articles de la Loi qui visent à promouvoir un débat démocratique sain et recommande de créer une nouvelle interdiction et d'élargir celles qui existent déjà. Elle recommande également de donner à tout électeur la possibilité de demander à un tribunal le rejet d'une demande d'enregistrement ou la radiation d'un parti dont le but premier est de fomenter la haine.

*5. Réglementation des moyens de communication électorale* – Cette section traite de la nécessité de moderniser la réglementation relative aux plateformes en ligne, aux messages textes et à la radiodiffusion. Elle recommande aussi d’améliorer la transparence des communications électorales électroniques.

*6. Protection des particuliers qui reçoivent des communications électorales* – Les recommandations de cette section visent à soutenir la confiance dans le processus électoral, en renforçant la protection des renseignements personnels des électeurs et en accordant aux électeurs le droit de ne pas recevoir de communications électorales.





# 1. Au-delà de la publicité

Les communications électorales sont réglementées par la Loi de diverses façons.

Un ensemble distinct de règles s'applique aux communications considérées comme de la « publicité » au sens de la Loi. Cependant, les campagnes politiques communiquent également des messages qui favorisent ou contrecarrent un parti ou un candidat par d'autres moyens que la publicité, notamment par téléphone, message texte ou courriel. Comme ces messages ne constituent pas de la publicité au sens de la Loi, ils sont assujettis à moins d'exigences.

Des difficultés à appliquer la définition législative de publicité ont été mises au jour et exacerbées par l'essor des technologies de communications électroniques. S'appuyant sur l'objet, l'historique et les prescriptions des dispositions pertinentes de la Loi relatives à la publicité, Elections Canada les a interprétées comme ne visant que la publicité en ligne comportant des frais de placement (ci-après appelée publicité « payante »)<sup>3</sup>. Cela exclut, par exemple, le contenu diffusé gratuitement (souvent appelé « contenu organique »), tel que les courriels et les publications dans les médias sociaux, même si ce contenu est expressément créé par ou pour une entité politique enregistrée.

De plus, les messages communiqués à certaines personnes – par opposition au grand public – par téléphone, par messagerie texte ou en ligne ne sont pas considérés actuellement comme de la publicité au sens de la Loi. Chaque élection, Elections Canada et le commissaire aux élections fédérales reçoivent des plaintes à propos de communications non sollicitées reçues de diverses façons. Abolir la distinction entre la publicité et les autres formes de communication pourrait contribuer à faire respecter les objectifs d'équité et de transparence.

Comme nous le verrons dans ce rapport, des règles applicables à l'ensemble des communications électorales, pas seulement à la publicité, devraient être établies de façon à promouvoir la transparence, l'équité du processus électoral et un débat public sain. De telles règles devraient s'appliquer en période électorale, mais aussi en période préélectorale lorsqu'une élection à date fixe est prévue.

## 1.1. Transparence des communications

La transparence est l'un des principaux fondements de la Loi. C'est pourquoi toute communication électorale qui correspond à la définition de publicité doit comprendre un énoncé indiquant qui a autorisé sa diffusion. Jusqu'à présent, cette exigence a contraint les campagnes à assumer la responsabilité de leurs dépenses publicitaires; toutefois elle a également renforcé la transparence des campagnes en permettant au destinataire d'une communication d'en connaître la source.

<sup>3</sup> Les « frais de placement » sont soit des coûts de placement directs (p. ex. les tarifs publicitaires), soit des coûts engagés pour accroître la visibilité de contenu qui aurait autrement été diffusé gratuitement. Voir la [note d'interprétation 2020-05](#).

Selon la Loi, les publicités des partis et des candidats doivent comprendre un énoncé indiquant qu'elles sont autorisées par l'agent responsable, tandis que les publicités des tiers doivent également comprendre le nom, le numéro de téléphone et l'adresse municipale ou Web du tiers, « d'une façon qui soit clairement visible ou autrement accessible ».

Lorsqu'une communication ne correspond pas à la définition de publicité, l'auteur de la communication n'est généralement pas tenu par la Loi de s'identifier. Par exemple, des messages textes favorisant un parti peuvent être envoyés anonymement. De même, des vidéos contrecarrant un parti qui ont exigé des dépenses de production peuvent être diffusées sur YouTube, sans mention de qui les a mises en ligne. Le fait que les communications électorales considérées comme de la publicité sont traitées différemment de celles qui n'en sont pas au sens de la Loi nuit à l'objectif de transparence.

Si la transparence n'est pas requise, les électeurs n'ont aucun moyen de savoir qui communique avec eux. Sans la possibilité de faire un choix éclairé au moment de voter, ils ne peuvent pas participer pleinement au processus électoral. De plus, un manque de transparence fait qu'il est difficile pour les électeurs de déterminer la fiabilité du contenu d'un message.

Bien que les obligations de déclaration financière assurent une certaine transparence des dépenses en communications non publicitaires, ces obligations varient en fonction de l'entité politique et, généralement, la déclaration des dépenses survient seulement après coup.

L'obtention de la transparence ne passe pas nécessairement par un élargissement des dispositions actuelles de la Loi. En fait, il est possible d'alléger la réglementation en cessant d'exiger un énoncé d'autorisation lorsque le message indique clairement qui en est le communicateur et comment obtenir plus de renseignements. À cet égard, la Loi devrait se centrer sur le fond de l'objectif de transparence plutôt que sur la forme de l'énoncé d'autorisation.

L'objectif de transparence est généralement atteint lorsqu'une entité politique enregistrée révèle son identité dans une communication électorale. De fait, un énoncé d'autorisation officiel ne contribue guère à la transparence lorsqu'un tiers envoie une communication électorale interne à ses membres, à ses employés ou à ses actionnaires. En outre, il semble absurde d'exiger qu'une personne mette un énoncé d'autorisation sur la pancarte artisanale qu'elle brandira pendant une manifestation : l'identité du communicateur est normalement évidente, et la plupart du temps, tout participant peut s'adresser au manifestant en question pour obtenir plus de renseignements. Dans ces circonstances, l'exigence relative à l'énoncé d'autorisation ne devrait pas être requise, et il n'est pas surprenant qu'elle n'ait que rarement été appliquée.

Comme nous l'avons mentionné, l'une des lacunes du régime existant est que l'obligation de transparence ne s'applique pas aux communications qui échappent à la définition de publicité. Dans le contexte des communications en ligne, la distinction entre les activités payantes et non payantes se fonde sur la notion de frais de placement : seules les communications qui comportent des frais de placement sont considérées comme de la publicité et sont donc visées par le régime. Dans le contexte des autres communications, les entités politiques peuvent échapper à la réglementation si, par exemple, elles font appel à des bénévoles plutôt qu'à des employés pour mener des activités de campagne. Ces distinctions

semblent arbitraires et, surtout, elles empêchent les électeurs de savoir en toutes circonstances si des entités politiques enregistrées diffusent des messages pour influencer leur vote en période électorale.

Selon Élections Canada, il importe que toutes les communications des entités politiques tenues de s'enregistrer soient transparentes au cours d'une élection. La source de toutes les communications électorales – qu'il s'agisse de publicités ou non – diffusées par des entités politiques enregistrées ou à leur demande devrait être clairement indiquée afin que les électeurs puissent les évaluer correctement. Les entités politiques enregistrées devraient être soumises à une norme élevée à cet égard.

Les entités politiques enregistrées pour une élection comprennent les partis enregistrés, les candidats confirmés et les tiers (particuliers ou groupes) qui dépassent le seuil de dépenses actuellement fixé à 500 \$<sup>4</sup>. Élections Canada estime que la source de toutes les communications électorales, payantes ou non, de ces entités devrait être indiquée, dans la mesure où elles sont diffusées en période préélectorale ou électorale et servent à favoriser ou à contrecarrer un parti ou un candidat qui se présente à l'élection.

Pour les autres participants, c'est-à-dire les particuliers et les groupes qui dépensent moins de 500 \$ en communications électorales, il serait plus approprié de les obliger à s'identifier uniquement dans leurs communications *payantes*, ce qui permettrait aux citoyens et aux groupes de participer librement au débat politique essentiel au processus démocratique. Autrement dit, les participants non enregistrés ne tomberaient sous le coup de la Loi que s'ils engagent des frais de placement pour des activités en ligne ou des dépenses pour toute autre communication électorale. Les activités pour lesquelles ils n'ont engagé aucune dépense devraient être exclues du régime.

### Recommandation 1.1.1

- Pour mieux atteindre l'objectif de transparence, tout en allégeant les règles applicables aux entités réglementées, modifier la Loi comme suit :
  - Remplacer les exigences relatives à l'énoncé d'autorisation par l'obligation d'indiquer qui est la source d'une communication et la façon dont les électeurs peuvent obtenir plus de renseignements, et ce, pour toute communication électorale (pas seulement la publicité). Cette nouvelle obligation devrait insister sur le fond, plutôt que sur la forme, de l'obligation de transparence et tenir compte de considérations liées au contrôle d'application. L'identité du communicateur devrait être clairement indiquée ou facilement accessible.
  - Durant les périodes préélectorale et électorale, appliquer la nouvelle obligation de transparence harmonisée à toutes les communications électorales (payantes ou non) des entités politiques enregistrées ou tenues de s'enregistrer.
  - Durant les périodes préélectorale et électorale, appliquer également la nouvelle obligation de transparence harmonisée aux communications électorales des particuliers et des entités qui ne sont pas tenus de s'enregistrer, mais dans les seuls cas où les communications électorales sont payées. Dans le contexte des

<sup>4</sup> Voir la recommandation 2.2.1, qui propose de relever le seuil d'enregistrement à 1 000 \$.

communications en ligne, une « communication payante » continue de s'entendre de toute communication qui comporte des frais de placement.

## 1.2. Publicité du gouvernement

La publicité faite par le gouvernement à l'approche d'une élection peut soulever des questions sur l'équité et l'égalité des chances.

À l'heure actuelle, la publicité du gouvernement fédéral en période électorale, et en période préélectorale si l'élection a lieu à date fixe, est restreinte par la [Directive sur la gestion des communications](#) du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada. La Directive, notamment les articles 6.44 et 6.45, prévoit que toutes les activités publicitaires et de recherche sur l'opinion publique doivent être suspendues le jour où le gouverneur en conseil prend une proclamation pour déclencher une élection générale. L'année d'une élection générale à date fixe, les activités publicitaires doivent être suspendues le 30 juin. En général, ces activités peuvent reprendre uniquement le jour où le gouvernement nouvellement élu est assermenté. Une exception peut être faite pour les publicités approuvées par l'administrateur général d'un ministère ou d'un organisme.

Cette directive vise en partie à ce que les communications du gouvernement demeurent non partisans. Elle a également pour objectif que les fonds publics ne soient pas utilisés d'une manière partisane qui pourrait donner un avantage indu au parti au pouvoir durant une élection.

Les publicités et les communications du gouvernement n'ont pas toutes une incidence sur les élections. Aussi la Loi devrait-elle encadrer uniquement les messages qui pourraient être perçus comme donnant un avantage indu au parti au pouvoir. Il faut que le gouvernement conserve la possibilité de communiquer avec les Canadiens au cours des périodes préélectorale et électorale au sujet d'événements imprévus ou de situations d'urgence qui demandent des mesures immédiates. Il n'en reste pas moins que l'enchâssement dans la Loi des restrictions actuelles qui encadrent les activités de publicité et de recherche sur l'opinion publique menées par le gouvernement en période préélectorale ou électorale donnerait plus de poids à ces restrictions, soumettrait le gouvernement aux normes les plus élevées et renforcerait la confiance dans l'équité du processus électoral<sup>5</sup>.

### Recommandation 1.2.1

- Pour préserver l'objectif d'équité en nivelant les chances entre le parti au pouvoir et les autres partis, enchâsser dans la Loi les directives existantes qui limitent la publicité gouvernementale pendant les périodes préélectorale et électorale et qui encadrent les activités de recherche sur l'opinion publique effectuées en période électorale. Les communications avec le public demeureront permises lorsque la situation l'exige (p. ex. en situation d'urgence).

<sup>5</sup> Cette approche est conforme aux normes internationales; voir Election Observation and Democratic Support (EODS), *Recueil des normes internationales pour les élections*, 4<sup>e</sup> éd., 2016, p. 269. En ligne : [www.eods.eu/library/Compendium-FR-N-web.pdf](http://www.eods.eu/library/Compendium-FR-N-web.pdf).

### 1.3. Périodes d'interdiction de publicité

La Loi interdit la diffusion de certaines publicités électorales le jour de l'élection (les pancartes et les dépliants font exception). Bien que cette interdiction ait été adoptée pour donner aux campagnes la possibilité de répondre à toute nouvelle publicité avant la fermeture des bureaux de scrutin, beaucoup de choses ont changé depuis.

Aujourd'hui, les communications sont beaucoup plus rapides. L'information est communiquée en temps réel, 24 heures sur 24, et parfois sans indication précise du moment où elle a été mise en circulation.

Les électeurs ayant accès à plus d'informations, ils sont généralement en mesure de faire des choix éclairés. De l'avis d'Élections Canada, la période d'interdiction de publicité a grandement perdu de son utilité à l'ère numérique.

#### Recommandation 1.3.1

- Abroger les dispositions de la Loi relatives à l'interdiction de publicité pour refléter le fait qu'avec Internet et les médias sociaux, les communications de masse sont accessibles par un grand nombre d'acteurs et il est possible de répondre rapidement à la désinformation.



## 2. Révision du régime des tiers

Les tiers sont des personnes et des organisations qui n'appartiennent pas à certaines catégories d'entités réglementées, comme les candidats et les partis politiques. Bon nombre d'entre eux (p. ex. les syndicats et les associations du secteur privé) existent à d'autres fins que les élections, mais souhaitent participer au processus démocratique, par exemple en défendant les intérêts de leurs membres, y compris en favorisant ou en contrecarrant certains partis ou candidats. D'autres tiers sont constitués pendant la période électorale expressément pour participer au débat politique en favorisant ou contrecarrant un parti ou un candidat à cette élection. D'autres, enfin, sont des entités permanentes créées pour favoriser ou contrecarrer des partis et des candidats en tout temps, y compris pendant la période électorale.

À l'élection générale de 2019, 154 tiers se sont enregistrés auprès d'Élections Canada. À l'élection générale de 2021, pour laquelle il n'y a pas eu de période préélectorale, 105 tiers se sont enregistrés.

En réglementant la participation des tiers, la Loi établit des règles du jeu équitables en ce qui concerne les dépenses et permet de savoir qui appuie les partis et candidats à l'élection. Sans ces règles, les plafonds de dépenses et les obligations de transparence qu'impose la Loi aux partis politiques et aux candidats pourraient facilement être contournés par les personnes ou les organisations qui soutiennent ces dernières.

### 2.1. Dépenses des tiers

Avant l'élection générale de 2019, la Loi encadrait les dépenses de publicité des tiers uniquement en période électorale. Les tiers devaient s'enregistrer s'ils dépensaient au moins 500 \$ en publicité électorale et ajouter un énoncé d'autorisation sur toute publicité électorale (qu'ils aient atteint ou non le seuil de dépenses). Un tiers enregistré devait soumettre des rapports financiers et respecter des plafonds de dépenses pendant la période électorale.

En réponse à certaines préoccupations voulant que le régime des tiers soit inefficace – en partie en raison du fait que la définition de publicité est de moins en moins pertinente, comme nous l'avons vu précédemment –, le Parlement a modifié la Loi et ajouté deux types d'activités réglementées : les activités partisanes (qui comprennent les appels téléphoniques auprès des électeurs, le porte-à-porte et l'organisation de rassemblements) et certains sondages électoraux menés à l'appui d'activités réglementées. Les tiers ont aussi été soumis à des plafonds de dépenses pour les activités partisanes, les sondages électoraux et la publicité partisane menés au cours de la nouvelle période préélectorale d'une élection générale à date fixe. Enfin, ils se sont vu imposer l'obligation de produire des rapports provisoires s'ils dépensent ou reçoivent un certain montant.

Depuis, deux élections fédérales ont eu lieu (en 2019 et en 2021) sous le nouveau régime des tiers établi en 2019. Le nouveau régime réglemente toutes les dépenses engagées par des tiers pour des activités qui favorisent ou contrecarrent des partis et des candidats. Dans la mesure où les plafonds de dépenses des tiers visent essentiellement à assurer l'égalité des chances

des partis et des candidats, il convient d'encadrer les dépenses des tiers de manière semblable à celles des partis et des candidats.

À l'élection de 2019, la plupart des tiers sont restés bien en deçà du plafond de dépenses : 86 % des tiers ont dépensé 25 % ou moins du plafond, tandis que seulement 4 % ont dépassé les 75 % du plafond. Ces données indiquent que les règles actuelles ne restreignent pas indûment les dépenses de la vaste majorité des tiers. Au dépôt du présent rapport, des données sont disponibles pour l'élection générale de 2021, mais leur analyse n'est pas encore terminée.

Lors des deux élections qui ont eu lieu depuis la modification de la Loi, la « publicité thématique » a été le plus grand sujet de préoccupation des tiers. Une publicité thématique favorise ou contrecarre un parti ou un candidat sans le nommer expressément. Elle vise plutôt à prendre position sur une question à laquelle un parti ou un candidat est associé.

La publicité thématique faite par les partis, les candidats et les tiers est encadrée depuis longtemps par la Loi. Toutefois, les règles à ce sujet ont particulièrement suscité l'intérêt des participants aux élections de 2019 et de 2021, peut-être en raison du fait que la publicité thématique est incluse dans la définition légale de « publicité électorale », mais pas dans la nouvelle définition de « publicité partisane », dont elle est expressément exclue. Autrement dit, la publicité thématique faite par des tiers est réglementée uniquement en période électorale. Son exclusion des règles applicables en période préélectorale semble avoir attiré l'attention sur le fait qu'elle est réglementée depuis longtemps en période électorale.

Il y a de bonnes raisons de réglementer la publicité thématique au même titre que les publicités (ou autres communications) qui mentionnent expressément un parti ou un candidat. Lorsqu'une question est si clairement associée à un candidat ou un parti qu'une prise de position sur cette question constitue une façon de favoriser ou de contrecarrer l'un ou l'autre, exclure cette prise de parole des plafonds de dépenses ou des obligations de transparence va à l'encontre des objectifs de la Loi.

Cela dit, il est légitime de craindre que l'expression soit inhibée par une interprétation trop large des notions de publicité thématique ou de communication. À l'heure actuelle, la Loi encadre toute la publicité thématique qui favorise un parti ou un candidat, même si ce n'est pas l'objectif de la communication. Par conséquent, un grand nombre de communications peuvent tomber sous le coup de la Loi.

Selon un [sondage mené par Élections Canada auprès des tiers enregistrés](#) après l'élection générale de 2019, plus de la moitié des agents financiers de tiers ont déclaré qu'il était difficile de déterminer si les questions sur lesquelles ils voulaient faire de la publicité allaient déclencher l'application de la Loi, et 4 agents sur 10 ont trouvé cette tâche très difficile. Parmi les raisons les plus souvent mentionnées pour expliquer cette difficulté, il y a d'abord le manque de clarté des règles relatives à la publicité thématique, puis la perception que les thèmes sur lesquels les tiers travaillent généralement (comme les changements climatiques ou les questions d'identité de genre) les obligerait à s'enregistrer et à se conformer aux règles.

De même, les participants aux consultations réalisées en 2020 ont indiqué que la définition de publicité thématique pourrait être plus claire et qu'il pouvait s'avérer difficile de faire le lien entre une question et une entité politique. Ils ont aussi affirmé que les règles pouvaient avoir comme conséquence indésirable de restreindre les communications dans le cours normal des activités commerciales ou éducatives.

S'il est clair que l'absence de réglementation des communications thématiques irait à l'encontre des objectifs de la Loi, il importe tout autant de dissiper le flou à propos de ce qui est réglementé et de ce qui ne l'est pas. Élections Canada estime qu'il est possible de clarifier les règles et de mieux atteindre les objectifs du régime en ne ciblant que les communications thématiques ayant pour *but* de favoriser ou de contrecarrer un parti ou un candidat. Comme nous l'avons mentionné, la Loi encadre, à l'heure actuelle, la publicité thématique menée en période électorale qui a pour *effet* accessoire de promouvoir un parti ou un candidat, alors qu'elle est en fait transmise pour une autre raison.

Comme l'ont suggéré certains participants aux consultations, le champ d'activités couvert par les communications thématiques réglementées pourrait être précisé dans la Loi. À titre d'exemple, la *Loi sur le financement des élections* de l'Ontario prévoit plusieurs critères utiles pour déterminer si une publicité thématique y est assujettie. On se demande notamment si la publicité a été prévue précisément pour coïncider avec l'élection, si elle mentionne l'élection, si elle est semblable à celle d'un parti ou d'un candidat et si elle correspond à la publicité faite par l'entité en période non électorale. Pour les raisons susmentionnées, Élections Canada estime que les critères énoncés dans la loi ontarienne devraient être appliqués au niveau fédéral à toutes les communications électorales thématiques et pas seulement à la publicité. Les communications électorales thématiques dont il est raisonnable de croire qu'elles ont pour but de favoriser ou de contrecarrer un parti ou un candidat devraient être réglementées.

Une réglementation plus ciblée des communications thématiques, qui serait centrée sur l'intention du message et qui serait accompagnée de critères objectifs pour établir un lien manifeste entre une communication et le programme d'un parti ou d'un candidat, devrait rassurer les tiers quant à la portée des dispositions de la Loi. Ce changement n'aurait aucune répercussion sur les plafonds de dépenses ni sur les objectifs de transparence de la Loi, mais exclurait de la réglementation les communications qui ne sont pas clairement associées à un ou à des candidats ou partis.

Par souci d'uniformité, Élections Canada estime que les mêmes critères devraient s'appliquer au cours des périodes préélectorale et électorale, même si un moins grand nombre de questions sont scrutées en période préélectorale, lorsque les programmes des partis sont moins précis.

### **Recommandation 2.1.1**

- Pour assurer la transparence des communications électorales et préserver l'objectif d'équité auquel contribuent les plafonds de dépenses, réglementer les communications électorales thématiques payantes (pas seulement les publicités thématiques) dont il est raisonnable de croire qu'elles ont pour but de favoriser ou de contrecarrer un parti ou un candidat pendant les périodes préélectorale et électorale.

- Pour mieux définir les communications thématiques réglementées, énumérer dans la Loi les critères qui serviront à déterminer si une communication vise à favoriser ou à contrecarrer un candidat ou un parti et est, par conséquent, réglementée. L'article 37.0.1 de la *Loi sur le financement des élections* de l'Ontario pourrait servir de modèle.

## 2.2. Seuil de dépenses pour l'enregistrement des tiers

Malgré les importantes modifications apportées récemment aux règles et aux plafonds de dépenses des tiers, le seuil de dépenses à partir duquel les tiers doivent s'enregistrer, fixé à 500 \$, n'a pas changé depuis plus de 20 ans.

À l'élection générale de 2019, 73 % des tiers enregistrés ont dépensé plus de 1 000 \$ et 3 % ont dépensé entre 500 \$ et 999 \$. Par ailleurs, 24 % ont dépensé moins de 499 \$. Les tiers qui se sont enregistrés mais qui ont dépensé moins de 499 \$ l'ont fait en croyant qu'ils dépasseraient le seuil de 500 \$. On ignore combien d'autres tiers (non enregistrés) ont dépensé moins que 500 \$. Au dépôt du présent rapport, des données sont disponibles pour l'élection générale de 2021, mais il n'y a pas encore d'analyse terminée.

Contrairement aux plafonds de dépenses, qui sont ajustés annuellement, le seuil de dépenses à partir duquel les tiers doivent s'enregistrer ne change pas. Rehausser ce seuil allégerait le fardeau réglementaire des petites organisations et des particuliers.

Certains pourraient craindre qu'un relèvement du seuil permette à des entités d'échapper à la réglementation et mette en péril les objectifs de la Loi. Il convient de rappeler à cet égard que les tiers sont tenus d'inclure un énoncé d'autorisation dans leurs publicités même s'ils ne sont pas enregistrés.

Si la recommandation 1.1.1 est adoptée, les tiers tenus de s'enregistrer devront également décliner leur identité dans leurs communications électorales payantes et non payantes, tandis que les tiers non enregistrés devront continuer de le faire dans leurs communications électorales payantes. Par conséquent, un relèvement du seuil à partir duquel s'appliquent certaines obligations, dont celle de s'enregistrer, pourrait faciliter la participation au processus électoral en allégeant le fardeau réglementaire des plus petits tiers, sans compromettre indûment la transparence. Comme le prévoit la recommandation 1.1.1, un tiers devrait être tenu de décliner son identité dans *toutes* ses communications électorales, payantes ou non, à partir du moment où il atteint le seuil d'enregistrement.

### Recommandation 2.2.1

- Pour alléger le fardeau réglementaire des entités qui consacrent peu de ressources financières au processus électoral, relever à 1 000 \$ le seuil de dépenses à partir duquel les tiers doivent s'enregistrer.

### 2.3. Contributions des tiers

Si les tiers sont assujettis à des limites de dépenses et à des exigences de rendre compte semblables à celles des partis politiques et des candidats, on ne saurait en dire autant de leurs entrées de fonds. Alors que les partis et les candidats doivent faire rapport sur tous les fonds, biens et services reçus en lien avec l'élection, et que ces contributions sont assujetties à des plafonds, les tiers ne sont pas assujettis aux mêmes exigences.

Les tiers sont tenus de déclarer uniquement les contributions qui leur sont versées dans le but de mener des activités réglementées. Les contributions reçues à des fins générales ou sans lien direct avec des activités électorales réglementées sont traitées comme faisant partie des recettes générales. Si elles servent à des activités réglementées, elles sont rapportées comme provenant des avoirs ou des ressources du tiers. Cette situation crée un manque de transparence quant à la provenance véritable des ressources des tiers ainsi qu'une brèche par laquelle de grandes contributions anonymes ou d'origine étrangère peuvent s'introduire dans le système électoral canadien.

La proportion des fonds des tiers provenant de contributions déclarées est en baisse. À l'élection générale de 2011, cette proportion était de 92 % alors que 8 % des fonds des tiers provenaient de leurs propres ressources. À l'élection générale de 2019, selon les déclarations des tiers, seulement 63 % des rentrées utilisées par ceux-ci étaient des contributions provenant de sources identifiées alors que 37 % provenaient de leurs propres fonds.

Dans le cas des entités dont une partie substantielle des recettes provient d'activités de financement, notamment les tiers créés pour favoriser ou contrecarrer des partis et des candidats en particulier, déclarer l'utilisation de ses propres fonds risque d'avoir comme effet de cacher l'origine réelle des ressources utilisées dans le processus électoral. En effet, en vertu de la Loi, les contributions reçues par une entité pour soutenir une cause donnée ou pour soutenir l'entité elle-même – et non pour soutenir spécifiquement des activités de campagne réglementées – font partie des recettes générales de l'entité et sont déclarées en tant que « propres fonds » de celle-ci. Cette situation diminue la transparence et ouvre la porte à une éventuelle utilisation de fonds étrangers, ceux-ci étant amalgamés aux recettes générales de l'entité.

Le régime actuel de contributions des tiers pose également problème du fait qu'un tiers (p. ex. l'entité A) peut recevoir des fonds d'un autre tiers (l'entité B) qui recueille des contributions. Dans un cas comme celui-ci, les contributions que l'entité A a obtenues de l'entité B sont déclarées en tant que telles, sans référence aux donateurs originaux (qu'il s'agisse d'un particulier ou autre), ce qui nuit aussi à la transparence et ouvre la porte à des contributions étrangères.

Un moyen de pallier ce manque de transparence serait que toutes les ressources utilisées par un tiers pour promouvoir ou contrecarrer un parti ou un candidat soient assujetties aux mêmes règles que celles régissant les contributions aux partis politiques et aux candidats. Seules des contributions faites par des citoyens canadiens ou des résidents permanents à titre individuel – selon des limites législatives – pourraient être utilisées par un tiers pour des activités électorales réglementées. Bien qu'elle serait efficace, cette solution pourrait entraîner des litiges au regard de la *Charte canadienne des droits et libertés*, car elle

restreindrait la capacité d'expression des syndicats, des entreprises et de beaucoup d'autres entités en les empêchant d'utiliser leurs propres fonds malgré qu'ils soient actifs et qu'ils génèrent des revenus au Canada.

Une autre solution consisterait à imposer des restrictions aux tiers qui reçoivent une quantité significative de fonds sous forme de contributions (p. ex. 10 % par année). Ces entités, qui présentent un risque particulier en matière de transparence, seraient en mesure de s'enregistrer et de participer à une élection canadienne en tant que tiers, mais elles seraient limitées à l'utilisation de fonds pour lesquels un lien avec une contribution d'un citoyen canadien ou d'un résident permanent pourrait être établi. Elles ne pourraient pas utiliser leurs propres fonds ou des contributions autres que celles provenant de particuliers. Elles auraient l'obligation de détenir un compte de banque distinct pour les dépenses de campagne qu'elles effectuent en tant que tiers; ce compte servirait pour les rentrées provenant uniquement de ces particuliers, et toutes les dépenses réglementées de l'entité seraient effectuées à partir de celui-ci.

Ces restrictions ne devraient pas s'appliquer aux particuliers qui s'enregistrent en tant que tiers. Ceux-ci devraient pouvoir continuer de compter sur leurs propres fonds. Dans les deux dernières élections, seuls quelques particuliers se sont enregistrés comme tiers (huit en 2019 et sept en 2021), et un seul a déclaré des dépenses de plus de 5 000 \$. Les interdictions déjà prévues par la Loi sur l'utilisation de fonds étrangers sont adéquates pour cette catégorie de tiers.

### **Recommandation 2.3.1**

- Pour assurer un niveau accru de transparence et contrer le financement étranger des tiers, ajouter à la Loi une disposition selon laquelle les tiers (particuliers exclus) qui souhaitent utiliser leurs propres fonds pour financer des activités électorales réglementées doivent présenter à Élections Canada des états financiers audités attestant qu'un maximum de 10 % de leurs recettes des années précédentes provient de contributions.
- Les autres tiers (autres que les particuliers) qui souhaitent favoriser ou contrecarrer des partis et des candidats doivent utiliser uniquement des fonds déposés dans un compte distinct établi à cette fin. Les tiers doivent également fournir l'identité des donateurs dont les fonds ont été utilisés pour favoriser ou contrecarrer des partis et des candidats, et ces donateurs peuvent uniquement être des citoyens canadiens et des résidents permanents.

### 3. Préenregistrement des candidats

La *Loi sur la modernisation des élections* a étendu l'obligation d'enregistrement des tiers à la période préélectorale d'une élection générale à date fixe, du fait que les campagnes politiques ne se limitent pas à la période électorale. Le plafonnement des dépenses des tiers en période préélectorale empêche les partis enregistrés de se servir des tiers pour esquiver leurs plafonds de dépenses au cours de cette période.

Toutefois, il y a une lacune dans les règles applicables aux candidats potentiels. Un « candidat potentiel » est une personne dont la candidature n'a pas été confirmée, mais qui a obtenu l'investiture, est député ou a reçu l'appui d'un parti politique enregistré. Les candidats potentiels ne peuvent pas s'enregistrer (c'est-à-dire faire confirmer leur candidature) avant le début de la période électorale et sont explicitement exclus de la définition de « tiers ».

Lorsqu'un candidat potentiel devient un candidat confirmé, les transactions financières et les dépenses qu'il a effectuées pendant la période préélectorale de même que pendant la période électorale, avant la confirmation de sa candidature, sont réglementées rétroactivement. Par contre, si sa candidature n'est pas confirmée, ses activités financières ne sont soumises à aucune exigence de transparence ni à aucun contrôle, même si elles avaient pour but de favoriser ou de contrecarrer un parti politique ou un candidat. Dans les faits, cette personne aura eu la possibilité de dépenser comme les tiers, mais sans être assujettie aux règles qui s'appliquent à eux.

Le préenregistrement des candidats corrigerait cette lacune du régime de financement politique. Pour ce faire, il faudrait aussi modifier la définition de « tiers » en période préélectorale. Les personnes qui ne s'enregistrent pas d'avance comme candidat, mais qui mènent des activités financières en période préélectorale, seraient traitées comme des tiers et tenues de s'enregistrer à ce titre, si elles atteignent le seuil d'enregistrement.

En plus de corriger une lacune de la réglementation, le préenregistrement des candidats présente d'autres avantages importants, particulièrement pour les candidats indépendants ou les candidats affiliés à un parti dans les circonscriptions où il n'y a pas d'association de circonscription. Par exemple, les candidats préenregistrés pourraient être autorisés à délivrer des reçus d'impôt dès leur préenregistrement, ce qui aiderait les candidats à rivaliser à armes égales avant la délivrance des brefs.

Le préenregistrement permettrait également à Élections Canada d'informer les candidats de leurs obligations et de les aider à s'y conformer plus tôt dans le processus électoral. Par exemple, l'organisme pourrait les informer tôt de leurs obligations de nommer un agent officiel, d'ouvrir un compte bancaire et de délivrer des reçus pour toutes les contributions. Cette mesure réduirait les risques d'infractions involontaires à la Loi, qui peuvent se produire lorsqu'une personne est considérée rétroactivement comme un candidat à partir du moment où survient sa première opération financière. En outre, le préenregistrement des candidats pourrait potentiellement alléger la charge de travail des responsables de campagnes et des directeurs du scrutin à l'approche de la clôture des candidatures (21 jours avant le jour de l'élection). Enfin, il garantirait que quiconque prend part à des activités de communication électorale soit assujetti à des exigences de déclaration et à des obligations semblables.

À l'heure actuelle, une fois qu'un acte de candidature a été accepté, le parti politique qui soutient le candidat ne peut plus lui retirer son soutien. Pour faciliter le préenregistrement des candidats, les partis devraient avoir la possibilité de retirer leur soutien à un candidat préenregistré, jusqu'à un moment raisonnable avant la clôture des candidatures, et d'accorder leur soutien à un autre candidat.

Le législateur pourrait aussi envisager de permettre à un parti admissible à l'enregistrement de s'enregistrer dès le dépôt d'une demande de préenregistrement d'un candidat.

Actuellement, un parti admissible ne peut s'enregistrer que lorsqu'il soutient un candidat à une élection. L'enregistrement permet de délivrer des reçus d'impôt, de recevoir la liste électorale préliminaire et d'être pris en considération dans la répartition du temps d'émission effectuée par l'arbitre en matière de radiodiffusion.

L'année d'une élection à date fixe, le préenregistrement pourrait avoir lieu pendant la période préélectorale ou même avant. La période de préenregistrement des candidats est plus difficile à déterminer les autres années, mais aucun candidat ne devrait demeurer préenregistré pendant des années. La Loi pourrait prévoir un mécanisme qui obligerait les candidats à renouveler leur statut de candidats préenregistrés après une certaine période, si aucune élection n'est déclenchée. Un tel mécanisme permettrait également aux partis politiques de renouveler ou de retirer le soutien qu'ils ont accordé aux candidats.

En résumé, un processus de préenregistrement des candidats, notamment pour la période préélectorale d'une élection générale à date fixe, corrigerait une lacune des règles sur les communications électorales. Il pourrait être encore plus avantageux d'autoriser les candidats à s'enregistrer d'avance en tout temps; un tel mécanisme prolongerait notamment la période d'admissibilité aux crédits d'impôt pour contributions et accroîtrait la marge de manœuvre financière en dehors des campagnes électorales. De tels avantages devraient être contrebalancés par des obligations de transparence, notamment de nouvelles obligations de déclaration. Enfin, le préenregistrement des candidats aiderait les électeurs qui souhaitent voter par bulletin spécial à le faire plus tôt dans la période électorale et réduirait ainsi le nombre de bulletins de vote spéciaux reçus en retard.

### **Recommandation 3.1.1**

- Pour assurer la déclaration de toutes les dépenses engagées pour favoriser ou contrecarrer un candidat ou un parti pendant les périodes préélectorale et électorale, autoriser les candidats à s'enregistrer auprès d'Élections Canada avant la période électorale (soit seulement les années d'élection à date fixe, soit en tout temps à certaines conditions), autoriser les candidats préenregistrés à délivrer des reçus d'impôt et assujettir ces derniers à certaines règles visant à assurer la transparence (ouverture d'un compte bancaire, nomination d'un agent officiel, etc.).
- Pour éviter que les partis hésitent à préenregistrer des candidats, autoriser les partis à retirer leur soutien à un candidat préenregistré jusqu'à un moment raisonnable avant la clôture des candidatures et à soutenir un nouveau candidat dans la même circonscription.
- Pour corriger une lacune potentielle dans la Loi, abroger la définition de « candidat potentiel » et modifier la définition de « tiers » de façon à en exclure les « candidats préenregistrés ».

## 4. Protection du processus électoral contre les menaces

La Loi prévoit des plafonds de dépenses et oblige la plupart des entités politiques à rendre compte des sommes qu'elles amassent et dépensent pour une campagne électorale. Par contre, le contenu des communications électorales est très peu encadré.

Dans certaines situations précises toutefois, le contenu des communications est réglementé par la Loi. Le Parlement a adopté ces dispositions pour promouvoir l'équité, la confiance dans les élections et, dans certains cas, un débat démocratique sain.

### 4.1. Interdire certaines communications fausses

L'information erronée sur le processus électoral et sur l'intégrité des élections peut miner la confiance du public. Elle peut servir à empêcher la participation électorale et, à long terme, à ébranler la confiance dans l'ensemble du système électoral sur lequel reposent les démocraties.

Il n'est pas expressément interdit par la Loi de faire de fausses déclarations à propos du processus électoral, par exemple en fournissant délibérément de l'information erronée sur les lieux, les dates et les méthodes de vote ou en déclarant faussement que les résultats officiels ont été manipulés. Lorsque de telles déclarations sont faites sciemment pour neutraliser la participation électorale, les interdictions d'entraver le processus de vote qui sont inscrites dans la Loi peuvent s'appliquer.

Dans certains cas, toutefois, ces déclarations peuvent avoir un objectif plus large, à savoir miner la légitimité de l'élection ou du dépouillement des votes. Or, même lorsqu'une personne fait sciemment de fausses déclarations dans le but manifeste de compromettre l'élection, elle ne tombe pas sous le coup des interdictions existantes.

Pour protéger la liberté d'expression, il faut que les critères d'application de toute restriction à cette liberté soient élevés. Malgré l'importance de la liberté d'expression, des restrictions semblent indiquées lorsqu'une personne communique de l'information qu'elle sait être fausse pour nuire au déroulement d'une élection ou mettre en doute la légitimité des résultats.

#### Recommandation 4.1.1

- Pour contrer l'information inexacte qui vise à nuire au déroulement d'une élection ou mettre en doute sa légitimité, interdire à toute personne ou entité, du Canada ou de l'étranger, de sciemment faire de fausses déclarations sur le processus électoral, y compris sur les procédures de vote et de dépouillement, dans le but de nuire au déroulement d'une élection ou de mettre en doute sa légitimité ou celle des résultats.

## 4.2. Élargir la portée des interdictions en vigueur

En 2018, la *Loi sur la modernisation des élections* a clarifié les interdictions relatives à l'ingérence étrangère et a interdit les publications trompeuses qui viennent prétendument d'un travailleur électoral, d'un parti politique ou d'un candidat. Ces interdictions s'appliquent uniquement en période électorale. Pour prévenir les menaces contre l'intégrité des élections, la période d'application de ces interdictions devrait être étendue.

### Recommandation 4.2.1

- Pour mieux prévenir les ingérences étrangères et la diffusion d'information inexacte sur les élections et les participants au processus électoral, étendre les interdictions relatives à l'ingérence étrangère à la période préélectorale et modifier les interdictions relatives aux publications trompeuses qui viennent prétendument d'un travailleur électoral, d'un parti politique, d'un candidat à la direction, d'un candidat à l'investiture ou d'un candidat afin qu'elles s'appliquent en tout temps.

Depuis 2018, quiconque utilise frauduleusement un système informatique avec l'intention d'influencer les résultats d'une élection commet une infraction à la Loi. Toutefois, cette infraction n'englobe pas les activités qui visent à entraver ou à discréditer le processus électoral.

Dans un monde exposé aux menaces à la cybersécurité, aux fraudes par hameçonnage et aux robots automatisés ayant une capacité sans précédent d'amplifier les messages, notre loi électorale devrait dissuader quiconque de nuire à nos processus démocratiques par voie électronique, y compris les entités étrangères qui voudraient discréditer notre démocratie.

### Recommandation 4.2.2

- Pour mieux définir l'infraction qui consiste à utiliser un système informatique avec l'intention d'altérer les résultats d'une élection, inclure dans cette infraction toute action frauduleuse menée dans l'intention de nuire au déroulement d'une élection ou de mettre en doute sa légitimité ou celle de ses résultats.

## 4.3. Partis politiques qui fomentent la haine

Aux termes de la Loi, un « parti politique » est une organisation dont l'un des objectifs essentiels consiste à participer aux affaires publiques en soutenant la candidature et en appuyant l'élection d'un ou de plusieurs de ses membres.

Un parti politique peut présenter une demande d'enregistrement au directeur général des élections. Les partis politiques enregistrés ont plusieurs privilèges, dont celui de délivrer des reçus d'impôt et de se faire rembourser des dépenses. Ils reçoivent aussi du temps d'antenne gratuit et des listes électorales, et leur nom figure sur les bulletins de vote. Pour conserver ces privilèges, un parti doit compter au moins 250 membres confirmés et soutenir au moins un candidat à une élection générale.

Ces dernières années, des partis et des candidats tenant des propos haineux à l'endroit de certaines communautés ont attiré l'attention des médias, du public et du monde politique. La possibilité qu'ils aient accès aux listes électorales et à un soutien financier de l'État a soulevé des préoccupations.

Dans l'affaire *Saskatchewan (Human Rights Commission) c. Whatcott*, la Cour suprême du Canada définit comme suit le discours haineux : « Au moyen de messages qui exposent à la haine le groupe visé, le propos haineux cherche à dénigrer les membres du groupe aux yeux de la majorité en attaquant leur statut social et en compromettant leur acceptation au sein de la société.<sup>6</sup> » À cet égard, le discours haineux doit être plus que simplement offensant ou blessant; il relève de situations « où le dénigrement est des plus extrêmes et flagrant. »

Selon la jurisprudence canadienne, les messages haineux se reconnaissent à 11 thèmes distinctifs, lesquels sont appliqués par les tribunaux. Parmi ces thèmes distinctifs, il y a le fait de dépeindre un groupe tel qu'une minorité ethnique ou religieuse comme étant une puissante menace et de le tenir responsable des problèmes actuels de la société ou du monde. Les messages qui utilisent un langage incendiaire, qui déshumanisent un groupe identifiable en comparant ses membres à des animaux, à de la vermine, à des excréments ou à d'autres substances nocives, qui banalisent ou glorifient les persécutions ou les tragédies dont ont été victimes les membres du groupe identifiable dans le passé ou qui prennent la forme d'appels à la violence contre un groupe identifiable sont aussi des messages haineux.

Lorsqu'un des principaux objectifs d'un parti est de fomenter la haine contre un groupe identifiable, aucune disposition de la Loi ne permet actuellement de refuser l'enregistrement du parti ni de le radier.

Il serait inapproprié que le directeur général des élections ou le commissaire aux élections fédérales puisse décider d'enregistrer ou non des partis politiques en fonction de leurs opinions politiques, aussi haineuses soient-elles. Le directeur général des élections doit demeurer strictement impartial dans l'administration des élections et le contrôle d'application de la Loi. Il est donc légitime que la Loi prive un administrateur électoral de la moindre possibilité de porter des jugements sur les positions des entités politiques au moment de déterminer si elles peuvent s'enregistrer. Il reste que la possibilité qu'un groupe ayant parmi ses principaux objectifs de fomenter la haine puisse s'enregistrer comme un parti politique sujet à des privilèges soulève des préoccupations justifiées.

Afin de s'assurer que le directeur général des élections et le commissaire aux élections fédérales demeurent neutres et soient perçus comme tels, les électeurs pourraient être habilités à s'adresser à un tribunal s'ils ont des raisons de croire qu'une organisation qui demande à s'enregistrer comme parti, ou qui est déjà enregistrée, a parmi ses objectifs essentiels de fomenter la haine contre un groupe identifiable. Pour rendre sa décision, le tribunal pourrait utiliser le critère utilisé en droit canadien.

<sup>6</sup> *Saskatchewan (Human Rights Commission) c. Whatcott*, 2013 CSC 11 (CanLII), [2013] 1 RCS 467, <https://www.canlii.org/fr/ca/csc/doc/2013/2013csc11/2013csc11.html>.

**Recommandation 4.3.1**

- Pour empêcher une organisation ayant parmi ses objectifs essentiels de fomenter la haine contre un groupe identifiable d'obtenir les privilèges d'un parti enregistré, tels que l'accès aux listes électorales et à du financement public, habiliter les électeurs à demander à un tribunal de déterminer si une organisation a un tel objectif. Si le tribunal statue que l'organisation a un tel objectif, celle-ci ne pourra pas s'enregistrer comme parti politique ou sera radiée.

## 5. Réglementation des moyens de communication électorale

De nombreuses dispositions de la Loi relatives aux moyens de communication des campagnes ont été rédigées avant l'avènement des communications électroniques. Le potentiel des nouveaux moyens de communication soulève des questions sur l'opportunité et la manière de réglementer leur usage pendant et entre les élections afin de préserver les valeurs de transparence, d'égalité des chances et de participation libre et équitable au processus électoral.

### 5.1. Plateformes en ligne

Les plateformes en ligne, dont celles des médias sociaux et toute autre plateforme numérique qui permet de créer, de partager et de découvrir du contenu en ligne et d'interagir avec ce contenu, sont de loin les canaux de communication ayant entraîné les plus grands changements. Devenues un élément central de notre environnement électoral, ces plateformes proposent des moyens efficaces et peu coûteux de communiquer avec les Canadiens. Elles ont d'ailleurs le mérite d'inciter les citoyens à participer aux élections de multiples façons, que ce soit en mettant à jour leur inscription d'électeur, en faisant un don à un parti politique ou à une cause, ou en se renseignant sur les options politiques ou sur les dates, les lieux et les méthodes de vote.

En raison de l'ingérence numérique dans les élections qu'on observe partout dans le monde et de la prolifération des renseignements inexacts et dommageables, les États – de même que le milieu universitaire, la société civile et les propriétaires de plateformes en ligne – ont commencé à s'intéresser de plus près aux répercussions de ces plateformes.

Ces plateformes détiennent un immense pouvoir dans le marché de l'information. Des législateurs américains et européens ont constaté une concentration de ce pouvoir au point où un petit nombre d'entreprises jouissent désormais d'un quasi-monopole. Des préoccupations semblables ont été exprimées par des experts canadiens<sup>7</sup>. Une poignée de puissantes entreprises privées utilisent des algorithmes qui régulent l'information que nous consommons, ce qui fait que les internautes sont exposés à certains messages, mais pas à d'autres.

Ce sont les grandes plateformes en ligne qui fixent les conditions de vente des publicités numériques. Bien que le coût d'entrée dans l'univers numérique soit relativement faible, les stratégies de tarification dynamique rendent le coût et l'efficacité d'une campagne de

<sup>7</sup> Makena Kelly, « House Lawmakers Introduce Five Bipartisan Bills to Unwind Tech Monopolies », *The Verge*, 11 juin 2021. En ligne : [www.theverge.com/2021/6/11/22529857/democrats-antitrust-big-tech-facebook-amazon-google-apple-competition-package-bills](https://www.theverge.com/2021/6/11/22529857/democrats-antitrust-big-tech-facebook-amazon-google-apple-competition-package-bills).

Billy Perrigo, « How the E.U.'s Sweeping New Regulations Against Big Tech Could Have an Impact Beyond Europe », *Time*, 30 décembre 2020. En ligne : <https://time.com/5921760/europe-digital-services-act-big-tech>.  
Vass Bednar et Robin Shaban, *The State of Competition Policy in Canada: Towards an Agenda for Reform in a Digital Era*, Centre for Media, Technology and Democracy, 12 avril 2021. En ligne : [www.mediatechdemocracy.com/work/the-state-of-competition-policy-in-canada](http://www.mediatechdemocracy.com/work/the-state-of-competition-policy-in-canada).

publicité numérique difficiles à prévoir. Cette imprévisibilité pourrait altérer l'égalité des chances si les entités politiques sont traitées inéquitablement par les plateformes en ligne qui contrôlent l'accès aux électeurs.

Bien que certaines plateformes aient des politiques sur la publicité et sur la modération des contenus, des experts ont constaté que ces politiques n'étaient pas nécessairement appliquées de manière uniforme ou transparente. Par exemple, le Brennan Center for Justice, établi aux États-Unis, a observé que le contenu provenant de populations marginalisées était modéré plus lourdement ou supprimé de manière disproportionnée, et a appelé à plus de transparence dans les pratiques de modération<sup>8</sup>.

Au Canada, plusieurs plateformes en ligne ont signé la [Déclaration du Canada sur l'intégrité électorale en ligne](#) avant l'élection générale fédérale de 2019. Les signataires se sont engagés à agir avec intégrité, transparence et authenticité, dans le respect des lois canadiennes et de leurs autres obligations légales, avant et pendant l'élection. Des plateformes ont aussi entrepris, de leur propre initiative, d'identifier et de bannir les entités malveillantes, de gérer les contenus inappropriés et de collaborer avec les organismes compétents et les autorités afin de maintenir la confiance dans le processus électoral et dans les institutions démocratiques en général. Dans ce contexte, une plus grande transparence, notamment pendant les élections, serait la bienvenue.

Plus précisément, on connaît peu la façon dont les plateformes en ligne gèrent le contenu de nature électoral, dont les publicités. Ce manque de transparence fait que les administrateurs électoraux et les entités réglementées ne savent pas exactement à quoi s'en tenir. Une obligation légale de transparence permettrait de tenir les plateformes en ligne responsables de leurs pratiques. Une telle responsabilisation est essentielle pour préserver les valeurs de notre démocratie électorale, puisque les décisions des plateformes en ligne ont une incidence à la fois sur la participation des entités politiques au processus électoral et sur l'information que reçoivent les électeurs. Une plus grande transparence pourrait accroître la confiance dans les activités de campagne numériques ainsi que renforcer le contrôle d'application de la Loi et la sécurité des élections.

### Recommandation 5.1.1

- Pour rendre plus transparente l'utilisation de plateformes en ligne dans les élections, obliger ces plateformes (définies dans la recommandation 5.1.2) à publier leurs politiques de gestion des communications électorales payantes et des comptes d'utilisateur pendant les périodes préélectorale et électorale.
- Pour mieux responsabiliser les plateformes en ligne au cours des élections, exiger qu'elles publient leurs politiques de gestion des contenus (payants ou gratuits) qui induisent les électeurs en erreur à propos des dates, des lieux et des méthodes de vote ou

<sup>8</sup>Ángel Díaz et Laura Hecht-Felella, *Double Standards in Social Media Content Moderation*, Brennan Centre for Justice, New York University Law School, 4 août 2021, p. 3. En ligne :

[www.brennancenter.org/sites/default/files/2021-08/Double\\_Standards\\_Content\\_Moderation.pdf](http://www.brennancenter.org/sites/default/files/2021-08/Double_Standards_Content_Moderation.pdf).

Laura Hecht-Felella, *A call for Legislated Transparency of Facebook's Content Moderation*, Brennan Centre for Justice, New York University Law School, 28 septembre 2021. En ligne : [www.brennancenter.org/our-work/analysis-opinion/call-legislated-transparency-facebooks-content-moderation](http://www.brennancenter.org/our-work/analysis-opinion/call-legislated-transparency-facebooks-content-moderation).

qui décrivent de manière inexacte les procédures électorales pendant la période électorale (par exemple en modérant, en déclassant ou en supprimant ces contenus).

Aux termes de la Loi, une plateforme en ligne s'entend d'un site ou d'une application Internet qui vend, directement ou indirectement, des espaces publicitaires. Les plateformes en ligne qui comptent un certain nombre d'utilisateurs par mois (soit 3 millions, 1 million ou 100 000 visiteurs uniques au Canada pour les plateformes en anglais, en français ou dans une autre langue, respectivement) doivent tenir un registre des publicités numériques, dont il est question dans la section suivante.

Toutes les plateformes en ligne, qu'elles vendent ou non de l'espace publicitaire pour des communications électorales et quel que soit leur nombre d'utilisateurs par mois, décident de ce qui constitue du contenu acceptable et conforme aux conditions d'utilisation de leurs services. Par conséquent, le Parlement devrait revoir la définition de « plateforme en ligne » donnée dans la Loi afin que les exigences de transparence décrites ci-dessus s'appliquent à toutes les plateformes.

### **Recommandation 5.1.2**

- Pour assurer l'atteinte des principaux objectifs de la Loi, quelle que soit la taille de la plateforme en ligne qui héberge du contenu électoral, modifier la définition de « plateforme en ligne » afin qu'elle n'englobe pas uniquement celles qui vendent des espaces publicitaires et supprimer le seuil de visites par mois à partir duquel les plateformes doivent tenir un registre des publicités numériques.

## **5.2. Registre des publicités numériques**

La *Loi sur la modernisation des élections* a obligé les plateformes en ligne qui comptent un certain nombre d'utilisateurs par mois à tenir et à publier un registre des publicités numériques. Les registres doivent contenir une copie de toutes les publicités achetées par des entités politiques et le nom de la personne qui en a autorisé la publication.

Si ces registres améliorent la transparence, les élections générales de 2019 et de 2021 ont révélé qu'ils avaient donné des résultats mitigés. Certaines grandes plateformes se sont complètement retirées du marché de la publicité électorale, invoquant des difficultés techniques et des contraintes de temps liées à la mise en œuvre d'un registre. Par conséquent, les entités politiques pouvaient uniquement faire de la publicité auprès des électeurs sur les plateformes qui avaient décidé de tenir un registre des publicités.

De même, les registres des publicités numériques mis en place par les plateformes étaient bien différents les uns des autres. Il n'y avait notamment aucun moyen standardisé de chercher des publicités ou de les comparer entre les registres. De plus, les registres n'ont pas à indiquer le coût et le public cible des publicités. Vu la difficulté d'obtenir des renseignements de base auprès des plateformes, la transparence n'est pas optimale.

En outre, le seuil d'utilisateurs à partir duquel les plateformes en ligne doivent tenir un registre a pour effet d'exempter de cette obligation les petites plateformes, vers lesquelles des entités malveillantes pourraient se tourner pour communiquer des informations inexactes ou sur lesquelles des messages ciblés pourraient échapper à toute surveillance.

Pour toutes ces raisons, les électeurs sont dans l'incapacité de percevoir l'ensemble du paysage publicitaire numérique. N'ayant pas accès à toutes les publicités d'une entité politique, ils ne sont pas au courant de tout ce que cette entité fait pour influencer leur vote. De plus, comme rien n'incite les entités politiques à diffuser des messages cohérents, elles peuvent adresser des messages différents à des groupes différents, sans avoir de comptes à rendre.

De nombreux participants aux consultations de 2020 étaient favorables à l'idée d'établir un registre centralisé qui faciliterait les recherches et accroîtrait la transparence. Certains ont suggéré que ce registre soit hébergé par Élections Canada. Plusieurs participants ont mentionné que des identificateurs uniques pourraient aider les électeurs à y voir plus clair et aider les chercheurs à mieux comprendre qui sont les acheteurs de publicités numériques et combien ils en achètent.

Sur le plan technique, il serait très difficile de créer un registre centralisé des communications électorales. Nous recommandons plutôt de rendre interrogeables et communicables les données des registres existants. Pour accroître la transparence, les entités politiques pourraient aussi regrouper toutes leurs communications électroniques payantes sur leur site Web. Plutôt que d'obliger les entités politiques à établir leurs propres registres, ce qui pourrait s'avérer difficile pour les petits partis politiques, leur demander de fournir un lien vers les registres des plateformes hébergeant leurs communications électorales payantes serait un bon compromis.

Cette exigence ajouterait une couche de transparence et permettrait au grand public d'avoir une vue d'ensemble de toutes les communications électroniques payantes d'une entité politique.

En ce qui concerne l'administration des élections, Élections Canada prévoit attribuer à chaque entité politique enregistrée un identificateur unique qu'elle pourrait utiliser au moment d'acheter des communications électorales électroniques. Cette mesure administrative ne requiert aucune modification de la Loi.

### **Recommandation 5.2.1**

- Pour accroître la transparence des publicités numériques liées aux élections, modifier la Loi comme suit :
  - Obliger les entités politiques à divulguer rapidement de l'information complète sur leurs communications électorales électroniques payantes, par exemple en fournissant sur leur site Web un lien vers les registres des plateformes en ligne qui hébergent ces communications.
  - Exiger des plateformes que les données des registres des communications électroniques payantes soient interrogeables (p. ex. par acheteur ou par date) et exportables.

### 5.3. Appels vocaux et messages textes

Le Registre de communication avec les électeurs a été créé en 2014, à la suite d'appels automatisés qui ont induit des électeurs en erreur à propos de l'endroit où ils devaient voter à l'élection générale de 2011. Tenu par le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC), le registre vise à protéger les électeurs contre les appels malveillants ou trompeurs pendant les élections fédérales et à garantir que ceux qui communiquent avec les électeurs le font de manière transparente. Les entités qui effectuent ou qui autorisent des appels aux électeurs pendant une élection doivent déposer un avis d'enregistrement dans les 48 heures suivant le premier appel; ces avis sont rendus publics sur le site Web du CRTC.

Les appels téléphoniques demeurent un moyen très courant de communiquer avec les électeurs. Pour l'élection générale de 2019, des avis d'enregistrement auprès du [Registre de communication avec les électeurs](#) ont été déposés par 718 personnes et groupes ayant eu recours à des fournisseurs de services d'appels, par 659 fournisseurs de services d'appels et par 51 personnes et groupes ayant utilisé leurs propres ressources pour appeler les électeurs. Pour l'élection générale de 2021, des avis d'enregistrement ont été déposés par 681 personnes et groupes ayant eu recours à des fournisseurs de services d'appels, par 619 fournisseurs de services d'appels et par 27 personnes et groupes ayant utilisé leurs propres ressources pour appeler les électeurs.

À l'heure actuelle, les messages textes ne font pas partie du champ d'application du Registre. Or, l'envoi de messages textes aux électeurs, plus particulièrement par des tiers, a augmenté au cours des dernières années.

Élections Canada et le CRTC estiment que les règles sur les services d'appels aux électeurs devraient être étendues aux communications électorales par messages textes. Ce moyen de communication faisant appel à la même technologie que les appels téléphoniques, il peut être utilisé de la même manière pour induire en erreur des milliers d'électeurs à très peu de frais.

#### Recommandation 5.3.1

- Pour accroître la transparence et réglementer de la même façon les messages textes et les appels téléphoniques, étendre aux messages textes les règles sur les services d'appels aux électeurs mises en application par le CRTC.

### 5.4. Radiodiffusion

Les dispositions de la Loi relatives à la radiodiffusion visent à garantir une répartition juste et équitable du temps d'antenne pendant la période électorale. Comme la radiodiffusion est l'un des moyens de communication électorale les plus coûteux, la Loi exige que tous les radiodiffuseurs libèrent, pour achat par les partis enregistrés et admissibles, 6,5 heures de temps d'antenne aux heures de grande écoute pendant la période électorale. Tous les réseaux doivent aussi leur fournir du temps d'antenne gratuit (hors des heures de grande écoute).

Le temps d'antenne est réparti par l'arbitre en matière de radiodiffusion, qui est également chargé d'établir des lignes directrices et d'arbitrer les différends entre les partis et les radiodiffuseurs concernant l'application des règles dans des cas particuliers.

En plus de garantir la libération d'une quantité adéquate de temps d'antenne, la Loi exige que les publicités dans les médias de radiodiffusion et les périodiques soient facturées au prix le plus bas demandé pour une publicité équivalente.

Les dispositions actuelles sur la radiodiffusion posent de nombreux problèmes, mentionnés dans des rapports précédents, notamment le rapport de recommandations présenté en 2016 par le DGE (pour lequel le CRTC, CBC/Radio-Canada et l'Association canadienne des radiodiffuseurs avaient été consultés). En général, les dispositions sont trop complexes et trop normatives en regard des avantages de moins en moins substantiels qu'elles procurent. De plus, le fait de confier aux « radiodiffuseurs » et aux « réseaux », au sens de la Loi, la responsabilité de répartir le temps d'antenne a réduit l'incidence de ses dispositions, car les radiodiffuseurs et les réseaux occupent de moins en moins de place dans le paysage télévisuel. Toutefois, bien que les dispositions existantes soient imparfaites, les objectifs poursuivis demeurent valables.

Même si la télédiffusion a perdu du terrain depuis l'avènement du numérique, elle demeure un important moyen de communication pour les entités politiques. On peut noter que les partis politiques représentés à la Chambre des communes avant l'élection générale de 2019 avaient dépensé la plus grande partie de leur budget de publicité électorale en publicités télévisées (47,4 %), suivies des publicités en ligne (28,3 %), des autres publicités (13,3 %), des publicités à la radio (9,6 %) et des publicités dans les médias imprimés (1,4 %). Au dépôt du présent rapport, aucune donnée à ce sujet n'est encore disponible pour l'élection générale de 2021.

Une évaluation des débats des chefs fédéraux de 2019 révèle que la télévision a été le principal moyen d'écouter les débats. Jusqu'à 85 % des répondants anglophones et 93 % des répondants francophones ont écouté les débats à la télévision<sup>9</sup>. Selon un sondage mené par Élections Canada après l'élection générale de 2021, parmi les électeurs qui se souvenaient d'avoir vu ou entendu de l'information de la Campagne d'information des électeurs d'Élections Canada, 56 % se souvenaient de l'avoir vue ou entendue à la télévision, 48 % de l'avoir vue sur une brochure, 41 % de l'avoir vue dans les médias sociaux et 40 % de l'avoir entendue à la radio.

Vu la place qu'occupent encore les moyens de communication traditionnels, le régime de radiodiffusion, qui est conçu pour garantir un accès équitable à de l'information sur les partis enregistrés, devrait être modernisé plutôt que supprimé de la Loi.

Les participants aux consultations de 2020 étaient favorables au maintien du poste d'arbitre en matière de radiodiffusion et plusieurs étaient d'avis que son mandat pourrait être étendu aux médias sociaux. Les participants étaient aussi favorables aux mesures visant à limiter l'influence de l'argent et à assurer un accès égal au temps d'antenne, et la plupart étaient favorables au maintien des dispositions prévoyant du temps d'antenne gratuit et payant.

<sup>9</sup> John R. McAndrews et coll., *Évaluation des débats des chefs fédéraux de 2019*, Commission des débats des chefs, 2019. En ligne : [www.debates-debats.ca/fr/rapport/evaluation-debats-chefs-federaux-2019](http://www.debates-debats.ca/fr/rapport/evaluation-debats-chefs-federaux-2019).

Enfin, plusieurs appuyaient l'idée d'étendre aux nouveaux médias les dispositions relatives au temps d'antenne payant.

Bien que certains aient dénoncé une tarification injuste des publicités dans les médias sociaux, leurs coûts sont relativement faibles comparativement à ceux des publicités télévisées et il ne manque pas de possibilités de placement. Ainsi, contrairement aux médias de radiodiffusion traditionnels, il n'y a pas d'obstacle majeur à l'utilisation des médias sociaux pour communiquer les points de vue d'un parti politique. Par conséquent, il n'est peut-être pas nécessaire d'importer les exigences de tarification juste et équitable du régime de radiodiffusion dans l'univers des médias sociaux, et il est probablement trop tôt pour envisager d'étendre la compétence de l'arbitre en matière de radiodiffusion à cet univers. Cela dit, comme les médias sociaux sont en train de devenir le principal moyen de communication, le Parlement pourrait envisager ultérieurement d'adapter le rôle de l'arbitre en matière de radiodiffusion aux plateformes en ligne.

L'actuelle arbitre en matière de radiodiffusion, nommée en 2020, a été consultée et adhère aux recommandations qui suivent (déjà présentées dans des rapports précédents).

#### **Recommandation 5.4.1**

- Pour améliorer les dispositions de la Loi relatives à la radiodiffusion, y apporter les modifications suivantes :
  - Séparer le processus de répartition du temps d'antenne payant et celui du temps d'antenne gratuit.
  - Modifier les règles de répartition du temps d'antenne payant afin que 100 minutes de temps d'antenne payant soient accordées à chaque parti, tout en plafonnant à 300 minutes le temps d'antenne total qu'un radiodiffuseur doit vendre aux partis politiques.
  - Exiger que le temps d'antenne payant soit offert « au prix unitaire le plus bas », ce qui devrait être clairement défini comme étant le plus bas taux consenti aux annonceurs non politiques qui reçoivent des rabais de volume pour des espaces publicitaires achetés des mois à l'avance.
  - Modifier les dispositions qui prévoient qui doit fournir du temps d'antenne gratuit. Au lieu de s'appliquer uniquement aux « exploitants de réseau », cette obligation devrait s'appliquer, par l'entremise des licences accordées conformément à la *Loi sur la radiodiffusion*, à tous les radiodiffuseurs qui se consacrent aux actualités et aux affaires publiques (p. ex. stations de télévision traditionnelles, stations de radio de nouvelles et de radio parlée, et stations de télévision spécialisées dans les actualités ou les affaires publiques). Chacun de ces radiodiffuseurs devrait avoir l'obligation de fournir, au total, 60 minutes de temps d'antenne gratuit réparties également entre les partis.



## 6. Protection des particuliers qui reçoivent des communications électorales

Pour mieux connaître et atteindre leur public cible, les campagnes politiques ont de plus en plus recours à des données et à l'analyse de données. Bien que les sondages demeurent courants, l'ère numérique a apporté de nombreuses autres façons de recueillir, directement ou indirectement, de l'information sur l'identité et les préférences des électeurs. Or, de plus en plus de voix réclament une meilleure protection des renseignements personnels des électeurs.

De nombreux électeurs sont disposés à recevoir des communications électorales, mais souhaitent que leurs renseignements personnels soient recueillis et utilisés de manière appropriée, transparente et sûre. Même si certains partis politiques utilisent et recueillent désormais des renseignements à la manière d'entreprises, ils ne sont soumis à aucune règle contraignante sur la collecte et l'utilisation de renseignements personnels. Les inquiétudes des Canadiens relativement à l'utilisation, voire la mauvaise utilisation, de leurs renseignements personnels pourraient miner leur confiance envers les entités politiques (tels que les partis politiques) et, à la longue, leur confiance dans le processus électoral.

### 6.1. Entités politiques et protection des renseignements personnels

En élargissant leurs moyens de communication auprès des électeurs, les partis politiques recueillent davantage de données à leur sujet. De nombreuses personnes, y compris des parlementaires, réclament une meilleure protection des renseignements personnels des électeurs.

Étendre aux partis politiques les principes d'équité dans le traitement de l'information énoncés à l'annexe 1 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques* (LPRPDE) donnerait suite à des recommandations et des déclarations antérieures du directeur général des élections ainsi qu'à des recommandations du Comité permanent sur l'accès à l'information, la protection des renseignements personnels et l'éthique (Chambre des communes), du Commissariat à la protection de la vie privée du Canada et de nombre d'universitaires et d'organisations de la société civile. Ces principes sont fondés sur des normes reconnues à l'échelle internationale en matière de collecte, d'utilisation et de protection des renseignements personnels dans les secteurs public et privé.

Élections Canada continue de croire que d'appliquer ces principes aux partis politiques est la meilleure stratégie à adopter.

En 2018, la *Loi sur la modernisation des élections* a imposé aux partis politiques enregistrés et admissibles l'obligation de publier sur leur site Web une politique sur la protection des renseignements personnels et de la fournir au directeur général des élections. La politique doit indiquer les types de renseignements que le parti recueille et la façon dont il les protège et les utilise, les circonstances dans lesquelles les renseignements peuvent être vendus, les

façons de recueillir et d'utiliser des renseignements personnels issus d'activités en ligne ainsi que le nom et les coordonnées de la personne à qui toute question à ce sujet peut être posée.

Bien que ces nouvelles exigences permettent d'en savoir plus sur les politiques de traitement des renseignements personnels détenus par les partis, elles ont été largement critiquées du fait qu'elles ne répondent pas aux principes d'équité dans le traitement de l'information. En effet, si les partis politiques sont tenus de rendre leurs politiques publiques, rien ne les oblige à effectivement assurer la protection des renseignements personnels. En outre, aucun mécanisme de surveillance ne permet de vérifier si les partis respectent effectivement leurs politiques.

Élections Canada estime que les politiques des partis sur la protection des renseignements personnels devraient au moins répondre à certaines normes, comme le veulent les principes d'équité dans le traitement de l'information.

Certains électeurs pourraient ne pas apprécier certains types de communications électorales. Par exemple, les répondants à un [sondage](#) réalisé en 2021 par Élections Canada se sont dits plus favorables à être joints par courriel (42 %), appels de vive voix (41 %) et médias sociaux (39 %) que par messages texte (27 %) ou appels automatisés (17 %). Les communications non sollicitées peuvent avoir comme effet indésirable d'affaiblir la confiance dans les élections et de nuire à la relation entre les électeurs et ceux qui cherchent à les représenter.

Les partis politiques sont exemptés de certaines des Règles sur les télécommunications non sollicitées et de la *Loi canadienne anti-pourriel* (LCAP), qui sont appliquées par le CRTC. Selon les Règles sur les télécommunications non sollicitées, les télévendeurs doivent notamment se nommer lorsqu'ils font des appels non sollicités et les consommateurs peuvent réduire le nombre d'appels de ce genre en inscrivant leur numéro de téléphone sur la Liste nationale de numéros de télécommunication exclus. En application de la LCAP, toute personne doit avoir la possibilité de se désabonner ou de refuser de recevoir des messages électroniques commerciaux, comme des courriels promotionnels.

De l'avis de nombreux participants aux consultations de 2020, la possibilité d'accéder, de consulter et de corriger les renseignements personnels que détiennent les partis politiques constitue un droit fondamental. Selon ce principe, toute personne doit avoir la possibilité de demander l'accès à ses renseignements personnels ainsi que de les corriger s'ils sont inexacts ou incomplets. Les renseignements doivent être communiqués sur demande, sauf si les coûts sont prohibitifs ou si des raisons juridiques, de sécurité ou d'intérêt commercial l'empêchent. Plusieurs participants ont appuyé l'idée de donner aux partis la possibilité de refuser les demandes d'accès frivoles ou vexatoires.

Les partis politiques doivent recueillir des renseignements afin de mieux connaître l'électorat et de communiquer avec lui. La confiance en leur capacité de gérer ces renseignements a toutes les chances d'augmenter s'ils sont assujettis aux principes bien établis applicables à la plupart des autres entités privées et publiques. Idéalement, ce regain de confiance renforcerait aussi la confiance générale des Canadiens dans le processus électoral.

À cet égard, il convient de noter qu'en l'absence de législation fédérale dans ce domaine les provinces pourraient imposer des obligations aux partis fédéraux, comme en Colombie-Britannique, où la loi provinciale a récemment été jugée applicable aux partis fédéraux<sup>10</sup>.

### Recommandation 6.1.1

- Pour mieux protéger les renseignements personnels des électeurs et accroître leur confiance dans la gestion de ces renseignements par les partis politiques, appliquer les principes de protection des renseignements personnels généralement acceptés, qui sont énumérés à l'annexe 1 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques*, aux partis politiques enregistrés et admissibles, sous la surveillance du Commissariat à la protection de la vie privée du Canada.
- Bien qu'une application complète de ces principes serait préférable, pour assurer une protection minimale des renseignements personnels des électeurs, exiger que les politiques sur la protection des renseignements personnels qu'adoptent les partis politiques enregistrés et admissibles contiennent, au minimum, les éléments de fond suivants :
  - un énoncé selon lequel les Canadiens sont autorisés à refuser de recevoir des communications, ou certains types de communications, des partis politiques;
  - un énoncé selon lequel les Canadiens sont autorisés à consulter les renseignements que les partis détiennent à leur sujet et à corriger les renseignements inexacts (sauf si les demandes sont frivoles ou vexatoires);
  - une explication des modalités de communication, de collecte, d'utilisation et de vente des renseignements personnels par les partis politiques.

## 6.2. Liste électorale préliminaire

En vertu de la Loi, les partis politiques et les candidats peuvent recevoir des listes électorales qui contiennent les nom et adresse des électeurs ainsi que l'identificateur unique qui leur est attribué au hasard par Élections Canada. Compilées à partir du Registre national des électeurs, ces listes constituent une part importante des renseignements que les partis recueillent, conservent et utilisent pour communiquer avec les électeurs<sup>11</sup>.

Les partis et les candidats reçoivent également des relevés des électeurs qui ont voté (parfois appelés « cartes de bingo ») qu'Élections Canada est tenu de fournir selon la Loi. Ces relevés contiennent des données anonymes qui, lorsqu'elles sont combinées avec des renseignements internes des partis, permettent aux partis et aux candidats de savoir exactement quels électeurs ont voté aux bureaux de vote par anticipation et aux bureaux de scrutin ordinaires (mais non pour quel candidat ils ont voté).

Chaque année, les députés reçoivent les listes de leur circonscription et les partis politiques enregistrés, les listes de chaque circonscription dans laquelle ils ont soutenu un candidat à

<sup>10</sup> *Conservative Party of Canada (Re)*, 2022 BCIPC 13 » – <https://canlii.ca/t/jmzsq>.

<sup>11</sup> Les électeurs peuvent demander à être radiés du Registre national des électeurs. Toutefois, un électeur dont le nom ne figure pas au Registre et qui s'inscrit pour voter le jour de l'élection sera inscrit sur la liste électorale définitive. La liste électorale définitive doit être communiquée au candidat gagnant et à tous les partis politiques qui ont soutenu un candidat dans la circonscription.

l'élection générale précédente. Les partis politiques et les candidats ont également accès à diverses listes pendant et immédiatement après une période électorale. Ces listes sont distribuées aux candidats confirmés et, en général, aux partis enregistrés, mais uniquement pour les circonscriptions dans lesquelles ils soutiennent un candidat.

Les listes électorales préliminaires font exception en ce sens qu'elles peuvent être demandées par les partis politiques qui n'ont pas l'intention de soutenir un candidat. Ces listes sont disponibles peu après la délivrance des brevets et contiennent le nom, l'adresse et l'identificateur unique de chaque électeur d'une circonscription. Toutefois, si un parti n'a pas l'intention de communiquer avec les électeurs pour solliciter leur appui, on voit mal à quoi pourrait lui servir l'information contenue dans ces listes. Il est rare que des partis non représentés par un candidat demandent les listes électorales préliminaires, mais le fait que les renseignements personnels des électeurs puissent être légalement distribués sans bonne raison apparente représente un risque important pour la vie privée.

#### **Recommandation 6.2.1**

- Autoriser Élections Canada à ne fournir aux partis que les listes électorales préliminaires des circonscriptions dans lesquelles ils ont déjà soutenu des candidats ou dans lesquelles ils ont un candidat préenregistré, conformément à la recommandation 3.1.1.



## Partie 2 : Recommandations relatives à l'administration de la *Loi électorale du Canada*

Tandis que la partie 1 de ce rapport s'articulait autour d'un thème, les communications électorales, la partie 2 présente des recommandations additionnelles visant à améliorer l'administration de la *Loi électorale du Canada* (la Loi) afin de répondre aux besoins de divers participants au processus électoral fédéral, que ce soit l'électorat en général ou certains sous-groupes, les candidats et d'autres entités politiques.

La première série de recommandations vise à lever des obstacles qui peuvent entraver la participation de sous-groupes de l'électorat au processus électoral. Cette série propose des solutions pour réduire le nombre de bulletins de vote spéciaux mis de côté pour cause de retard, de même que des modifications pour tenir compte des jours revêtant une importance culturelle ou religieuse, pour améliorer les services aux électeurs résidant dans un établissement de soins de longue durée, et pour faciliter le vote des électeurs ayant une déficience.

Une deuxième série de recommandations vise à améliorer les services aux candidats et aux autres entités politiques. Trois recommandations ont pour but de faciliter le processus de mise en candidature, alors que les autres portent sur le régime de production de rapports de financement politique.

Finalement, une troisième série de recommandations porte, entre autres, sur les besoins du personnel en région. Des changements aux conditions de travail des directeurs du scrutin sont recommandés pour favoriser le recrutement et le maintien en poste d'un effectif des plus compétents. Sont également proposées des modifications visant à améliorer la gestion des élections pour mieux servir les Canadiens, ainsi qu'une modification portant sur l'administration des fonds publics.



## 7. Pour des élections canadiennes plus accessibles

Les recommandations de cette section aideraient à garantir qu'un plus grand nombre d'électeurs désireux de voter puissent le faire sans entraves. Ces recommandations visent notamment à faciliter le retour des bulletins de vote spéciaux dans les délais prescrits; à adopter un nouveau mécanisme pour tenir compte des jours revêtant une importance religieuse ou culturelle pour les électeurs; à consolider les améliorations apportées aux services de vote dans les établissements de soins de longue durée; et à permettre aux électeurs d'obtenir plus facilement l'aide dont ils ont besoin pour voter aux bureaux de scrutin.

### 7.1 Réduction du nombre de bulletins de vote spéciaux reçus en retard

En raison de la pandémie de COVID-19, le recours aux services de vote par bulletin spécial a fortement augmenté à l'élection générale de 2021, et Élections Canada s'attend à ce que cette tendance se maintienne. Comme l'indique le rapport législatif sur l'élection générale de 2021, 90 274 bulletins de vote spéciaux ont été reçus après les délais prescrits et ont dû être mis de côté.

#### Données au 1<sup>er</sup> mars 2022 sur les bulletins de vote spéciaux remis à l'élection générale de 2021 (suivies des données de l'élection de 2019 à titre comparatif)

Catégories d'électeurs	Bulletins de vote remis	Bulletins de vote retournés à temps et comptés	Bulletins de vote retournés à temps mais mis de côté	Bulletins de vote en retard	Bulletins de vote non retournés ou annulés
Électeurs locaux	1 016 084 (401 092)	86,9 % (99,0 %)	0,6 % (0 %)	6,1 % (0 %)	6,1 % (1,0 %)
Électeurs nationaux	203 446 (243 938)	78,0 % (93,8 %)	0,4 % (0,5 %)	9,5 % (1,6 %)	13,5 % (4,1 %)
Électeurs internationaux	55 696 (55 512)	48,5 % (61,5 %)	0,4 % (0,2 %)	21,0 % (11,8 %)	30,1 % (26,5 %)
<b>Total</b>	<b>1 275 226</b> <b>(700 542)</b>	<b>83,8 %</b> <b>(94,2 %)</b>	<b>0,6 %</b> <b>(0,2 %)</b>	<b>7,3 %</b> <b>(1,5 %)</b>	<b>8,4 %</b> <b>(4,1 %)</b>

Les recommandations de cette section visent à faciliter le retour des bulletins de vote spéciaux à temps. Si chacune des recommandations revêt une importance distincte, leur combinaison est un meilleur gage d'amélioration durable.

## Élections à date fixe et inscription au vote par bulletin spécial

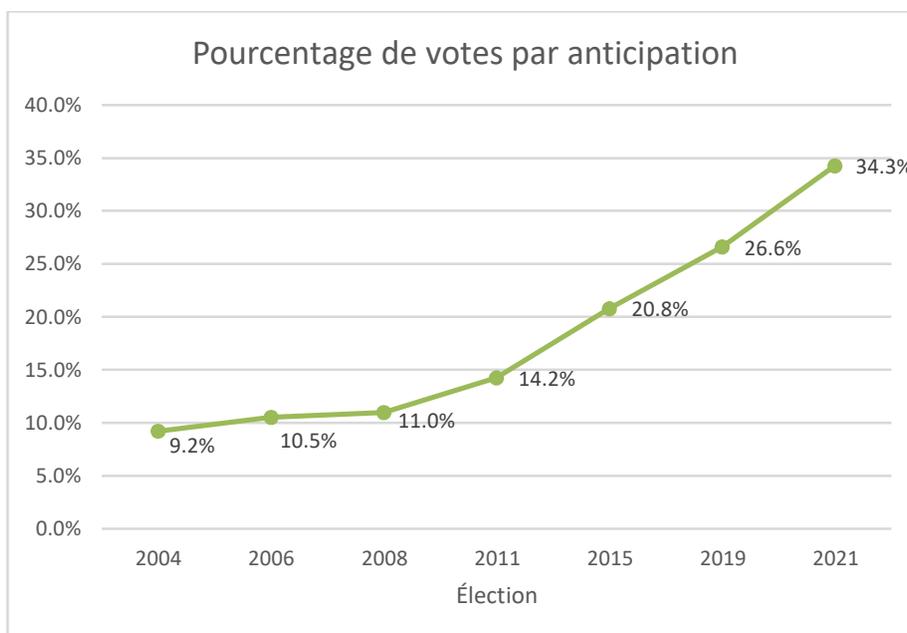
Les électeurs qui souhaitent voter par bulletin spécial doivent présenter une demande d'inscription et de bulletin de vote spécial après la délivrance des brefs, mais avant 18 h le sixième jour précédant le jour du scrutin. Pour s'assurer que les bulletins de vote spéciaux sont reçus dans le délai prescrit, une solution consisterait à permettre aux électeurs de faire, dans la mesure du possible, leur demande plus tôt dans le processus. Dans le cas d'une élection à date fixe, les électeurs devraient être autorisés à présenter une demande d'inscription et de bulletin de vote spécial 45 jours avant le jour du scrutin (ou à la délivrance des brefs si la période électorale est plus longue). Élections Canada ne serait pas autorisé à envoyer les trousse de vote avant que les brefs ne soient délivrés, mais pourrait le faire immédiatement après aux électeurs qui avaient déjà présenté leur demande. Ainsi, les trousse de vote seraient distribuées plus tôt au cours de l'élection et les électeurs disposeraient de plus de temps pour les renvoyer.

## Une plus longue période électorale pour les élections non tenues à date fixe

Aux termes de la Loi, le jour du scrutin doit avoir lieu au plus tôt le 36<sup>e</sup> jour suivant la date de délivrance du bref et au plus tard le 50<sup>e</sup> jour suivant cette date. Le gouverneur général, agissant sur avis du premier ministre et du Cabinet, fixe la date du scrutin et la durée de la période électorale. L'élection générale de 2021 n'était pas à date fixe, et la période électorale était la plus courte autorisée par la Loi.

Les électeurs qui souhaitent voter par bulletin spécial doivent le retourner dans les délais prescrits (soit au plus tard à 18 h, le jour du scrutin, s'ils doivent le retourner à l'administrateur des Règles électorales spéciales dans la région de la capitale nationale; ou avant la fermeture des bureaux, le jour du scrutin, s'ils doivent le retourner au bureau du directeur du scrutin), sans quoi il sera mis de côté. Une période électorale plus longue allouerait plus de temps pour l'envoi d'une trousse de vote par bulletin spécial à un électeur et le retour du bulletin de vote spécial à Élections Canada. Ce gain de temps pour le retour des bulletins de vote spéciaux est particulièrement important pour les communautés éloignées où l'acheminement et le retour des trousse de vote par bulletin spécial dépendent d'un service postal hebdomadaire – un vol manqué en raison du mauvais temps ou de problèmes mécaniques peut rendre très difficile le retour d'un bulletin de vote spécial à temps. Ainsi, garantir une période électorale plus longue (44 jours) dans le cas d'une élection non tenue à date fixe devrait contribuer à réduire le nombre de bulletins de vote reçus en retard.

Prolonger la durée minimale d'une période électorale représenterait également un avantage pour les électeurs canadiens dont les habitudes de vote ont connu un changement important, à savoir une utilisation accrue du vote par anticipation. Comme l'indique le graphique ci-dessous, 34,3 % des électeurs ont voté par anticipation à l'élection générale de 2021. Si cette tendance se maintient, les directeurs du scrutin devront bientôt se préparer à servir près de la moitié de l'électorat avant le jour du scrutin, que ce soit aux bureaux de vote par anticipation ou par la prestation d'autres services de vote par bulletin spécial.



Bien que la Loi ait été modifiée à plusieurs reprises pour accroître les façons de voter par anticipation, le calendrier électoral en soi n'a jamais été revu pour tenir compte de l'augmentation du nombre d'électeurs qui votent avant le jour du scrutin. Au début de la période électorale, les défis administratifs sont importants : pénurie de main-d'œuvre, rareté des locaux commerciaux vacants convenant aux bureaux locaux d'Élections Canada, et retards dans l'installation du volume croissant d'équipement technique nécessaire de nos jours pour administrer une élection. Bon nombre de ces difficultés découlent du fait que, tant que la date de l'élection n'est pas connue, les directeurs du scrutin ne peuvent pas louer un bureau pour recevoir le matériel et commencer à servir les électeurs et les candidats. La qualité des services aux bureaux de vote par anticipation serait meilleure si les administrateurs électoraux avaient plus de temps pour recruter, former les travailleurs et procéder aux préparatifs. Notons que les partenaires d'Élections Canada – tels que Postes Canada et les imprimeurs du pays qui s'occupent de l'impression des bulletins de vote – tireraient également avantage d'une période électorale plus longue.

### **Voter plus tôt en période électorale**

Plus tôt les électeurs retournent leur bulletin de vote spécial, plus grande est la probabilité qu'il soit reçu avant la date limite. Selon la Loi, une demande d'inscription au vote par bulletin spécial peut être présentée immédiatement après la délivrance des brefs. Cependant, la liste officielle des candidats n'est disponible que 19 jours avant le jour du scrutin. À l'heure actuelle, les électeurs doivent inscrire le nom du candidat de leur choix sur leur bulletin de vote spécial; toutefois, ils verront leur bulletin de vote rejeté si la candidature de ce candidat est rejetée ou si le parti choisit d'appuyer un autre candidat.

Il arrive que des électeurs inscrivent sur leur bulletin de vote spécial le nom du parti auquel est affilié le candidat de leur choix, soit parce qu'ils ne se souviennent plus du nom du candidat, soit parce que les partis n'ont pas encore nommé de candidats. À l'heure actuelle,

conformément à la Loi, les bulletins de vote qui portent le nom d'un parti politique au lieu de celui d'un candidat sont rejetés.

Autoriser l'inscription de l'appartenance politique d'un candidat (au lieu de son nom) sur les bulletins de vote spéciaux – comme c'est le cas aux élections provinciales en Saskatchewan et en Colombie-Britannique – permettrait aux électeurs de remplir leur bulletin de vote spécial plus tôt et augmenterait la probabilité qu'il parvienne à Élections Canada avant la date limite applicable.

### **Devancer la clôture des candidatures**

À l'heure actuelle, les actes de candidature doivent être reçus 21 jours avant le jour du scrutin, et les directeurs du scrutin doivent confirmer les candidatures 19 jours avant le jour du scrutin. Fixer la clôture des candidatures au 24<sup>e</sup> jour précédant le jour du scrutin permettrait aux électeurs qui souhaitent voter pour un candidat donné de disposer de plus de temps pour remplir et retourner leur bulletin de vote spécial. Bien que cette modification réduise la période pendant laquelle les candidats peuvent soumettre leur acte de candidature, la recommandation de préenregistrement des candidats formulée précédemment dans ce rapport, si elle est édictée, assurerait suffisamment de temps aux candidats. Bien qu'un devancement de trois jours du processus de mise en candidature semble ne promettre qu'une amélioration minimale, c'est précisément dans les trois jours suivant le jour du scrutin que la majorité des bulletins de vote en retard sont reçus.

En outre, si la clôture des candidatures passait de 21 à 24 jours avant le jour du scrutin, l'impression des bulletins de vote ordinaires pourrait commencer plus tôt, ce qui contribuerait à ce qu'ils soient reçus à temps pour le vote par anticipation dans les communautés éloignées. Compte tenu du nombre croissant d'électeurs qui choisissent de voter aux bureaux de vote par anticipation, cette mesure est particulièrement pertinente. L'envoi des bulletins de vote imprimés dans les communautés éloignées peut être extrêmement difficile : lors de la dernière élection générale, le DGE a adapté la Loi pour permettre au directeur du scrutin de photocopier les bulletins de vote, afin de les utiliser aux bureaux de vote par anticipation dans certaines communautés éloignées du Nunavut.

### **Flexibilité pour les électeurs**

Certains électeurs demandent un bulletin de vote spécial, mais ne peuvent pas l'utiliser pour diverses raisons (par exemple, le bulletin est perdu ou abimé). Actuellement, la Loi interdit, pour des raisons d'intégrité, qu'un électeur ayant présenté une demande de vote par bulletin spécial puisse voter à un bureau de scrutin ordinaire. À l'élection générale de 2021, le DGE a adapté les dispositions pertinentes de la Loi afin de permettre à ces électeurs de voter par bulletin de vote ordinaire, à condition qu'un Certificat du statut de vote soit rempli et que l'électeur déclare qu'il n'a pas déjà voté. Des contrôles d'intégrité étaient effectués le lendemain de la fermeture des bureaux de scrutin, notamment la vérification des registres du lieu de scrutin pour s'assurer qu'il n'y avait pas eu de vote en double. Il serait souhaitable de légiférer pour rendre permanente cette adaptation temporaire.

## **Maintenir le retour des enveloppes extérieures aux bureaux de scrutin**

À l'élection générale de 2021, le DGE a adapté la Loi pour permettre temporairement aux électeurs locaux (ceux qui votent par bulletin spécial dans leur propre circonscription) de retourner leur enveloppe extérieure contenant leur bulletin de vote spécial à n'importe quel lieu de scrutin dans leur circonscription, le jour du scrutin. Un fonctionnaire électoral devait ensuite remettre en personne au directeur du scrutin les enveloppes extérieures reçues aux lieux de scrutin afin qu'elles soient soumises à des contrôles d'intégrité (notamment pour s'assurer qu'aucun électeur n'a voté plus d'une fois) et au processus de vérification, avant de procéder au dépouillement des votes. La possibilité de retourner un bulletin de vote spécial à un lieu de scrutin le jour du scrutin s'inspirait de mesures proposées dans le projet de loi C-19, *Loi modifiant la Loi électorale du Canada (réponse à la COVID-19)*.

Outre le volume considérable de bulletins de vote spéciaux reçus à l'élection générale de 2021, la possibilité de retourner un bulletin de vote spécial à un lieu de scrutin a retardé le dépouillement des votes dans certaines circonscriptions. Élections Canada a bien communiqué ce retard à l'avance et, dans la plupart des circonscriptions, les résultats préliminaires étaient tels que le dépouillement des bulletins de vote spéciaux n'a pas eu d'incidence sur l'issue de l'élection. Le 23 septembre, trois jours après le jour du scrutin, 291 circonscriptions (86 %) avaient terminé le dépouillement des bulletins de vote spéciaux. Le 26 septembre, le dépouillement était terminé dans toutes les circonscriptions.

Les données sur l'élection générale de 2021 révèlent qu'un nombre important d'électeurs ont utilisé cette nouvelle option pour retourner leur enveloppe extérieure à leur directeur du scrutin. À l'échelle nationale, on estime qu'environ 30 500 bulletins de vote spéciaux ont été retournés à un lieu de scrutin. Cela dit, le nombre de bulletins retournés par lieu de scrutin varie considérablement, de nombreux petits lieux de scrutin n'en recevant aucun et les plus grands en recevant plusieurs. Les circonstances géographiques dans les circonscriptions très vastes ont également empêché cette option d'être offerte dans certains lieux. Cela indique un besoin de flexibilité.

## **Interdire toute intervention avec les bulletins de vote ordinaires et spéciaux**

La Loi interdit à quiconque de détériorer, d'altérer ou de détruire un bulletin de vote, mais elle n'interdit pas explicitement de détériorer, d'altérer ou de détruire un bulletin de vote spécial. De plus, bien que la Loi interdise d'intervenir auprès d'un électeur lorsqu'il marque son bulletin de vote ordinaire ou son bulletin de vote spécial, aucune interdiction ne porte sur la falsification de la marque d'un électeur sur un bulletin de vote ordinaire ou un bulletin de vote spécial.

La Loi interdit également à quiconque de détruire, de prendre, d'ouvrir ou d'autrement manipuler une urne, un carnet ou un paquet de bulletins de vote ordinaires ou de bulletins de vote spéciaux, mais elle n'interdit pas la manipulation induite d'enveloppe intérieure ou extérieure semblant contenir un bulletin de vote ordinaire ou un bulletin de vote spécial marqué par un électeur.

La Loi devrait être modifiée pour corriger ces omissions et pour accroître la confiance dans l'intégrité électorale.

### Recommandation 7.1.1

- Pour réduire les obstacles au vote par bulletin spécial, modifier la Loi comme suit :
  - Permettre aux électeurs de présenter une demande d'inscription et de bulletin de vote spécial 45 jours avant le jour du scrutin (ou à la délivrance des brefs si la période électorale excède 45 jours), lors d'une élection à date fixe.
  - Modifier la Loi pour fixer la durée minimale d'une période électorale à 44 jours lorsqu'une élection n'a pas lieu à date fixe.
  - Autoriser le dépouillement des bulletins de vote spéciaux portant le nom d'un parti politique au lieu du nom d'un candidat.
  - Modifier la Loi pour fixer la date de clôture des candidatures le jour 24 avant le jour du scrutin.
  - Autoriser les électeurs à voter aux bureaux de scrutin ordinaires, en effectuant les contrôles d'intégrité nécessaires, même s'ils ont déjà fait une demande de vote par bulletin spécial.
  - Autoriser les électeurs locaux à retourner leurs bulletins de vote avant la fermeture des bureaux de scrutin à tout lieu désigné par le DGE dans la circonscription.
- Pour accroître la confiance dans l'intégrité du bulletin de vote et dans le processus de vote par bulletin spécial :
  - Établir de nouvelles dispositions interdisant à toute personne de détériorer, d'altérer ou de détruire un bulletin de vote spécial; de falsifier la marque d'un électeur sur un bulletin de vote ordinaire ou un bulletin de vote spécial; et de manipuler indûment une enveloppe intérieure ou extérieure qui semble contenir un bulletin de vote ordinaire ou un bulletin de vote spécial marqué.

## 7.2 Jours revêtant une importance religieuse ou culturelle

Chaque année, certaines communautés célèbrent des fêtes religieuses ou des jours d'importance culturelle pendant plusieurs jours consécutifs, lesquels peuvent changer d'une année à l'autre. Lorsque les dates de ces événements religieux ou culturels coïncident avec les jours de vote par anticipation ou le jour du scrutin, il se peut que certains électeurs ne puissent pas voter. Les candidats pratiquants peuvent également rencontrer des obstacles importants.

Depuis 2007, la Loi prévoit la tenue d'une élection générale à date fixe : le troisième lundi d'octobre de la quatrième année civile suivant l'élection générale précédente. Cela dit, la Loi prévoit un mécanisme permettant de modifier le jour du scrutin dans le contexte d'une élection générale à date fixe lorsque le DGE est d'avis que le troisième lundi d'octobre « ne convient pas à cette fin » parce qu'il coïncide avec un jour revêtant une importance culturelle ou religieuse ou avec la tenue d'une élection provinciale ou municipale. Dans un tel cas, le DGE peut recommander au gouverneur en conseil qu'un jour de rechange soit choisi : soit le mardi qui suit le jour qui serait normalement le jour du scrutin, soit le lundi suivant.

L'élection générale de 2019 a posé des défis eu égard à la date fixée pour sa tenue et au mécanisme pour la modifier. En 2019, et probablement encore dans les années à venir, le jour du scrutin et le vote par anticipation qui a lieu une semaine avant le jour du scrutin (ainsi qu'une part importante de la période électorale) coïncidaient avec des jours revêtant une importance religieuse pour les membres pratiquants de la communauté juive. Plusieurs mois avant l'élection, les membres de la communauté ont demandé au DGE de choisir un jour de rechange pour la tenue du scrutin.

Bien que la Loi prévoit un mécanisme permettant au DGE de recommander au gouverneur en conseil un jour de rechange pour la tenue d'une élection à date fixe, le délai prévu par la Loi pour formuler cette recommandation – soit jusqu'au 1<sup>er</sup> août l'année de l'élection – était et demeure problématique. Toute modification du calendrier électoral si près du jour du scrutin aurait des conséquences importantes sur la disponibilité des lieux de scrutin et, par extension, sur l'accessibilité des services de vote pour l'ensemble de la population. La capacité des partis et des candidats à se préparer et à établir un budget pour l'élection serait également affectée.

Lors de la 43<sup>e</sup> élection générale, le DGE s'est engagé à mener un examen postélectoral du concept d'élection à date fixe et à consulter les communautés. Ces consultations ont abouti à une conclusion cruciale : la date fixe prévue par la Loi continuera de coïncider avec des jours revêtant une importance religieuse ou culturelle dans les années à venir. Pour de nombreuses communautés autochtones, le mois d'octobre coïncide avec des activités traditionnelles de chasse et des activités culturelles. D'autres communautés d'intérêts pourraient se trouver dans une situation semblable.

Par conséquent, Élections Canada recommande de modifier les dispositions de la Loi afin que le jour du scrutin ait lieu pendant une période déterminée (par exemple, au cours d'une période de quatre semaines commençant en octobre) de la quatrième année civile qui suit l'élection générale précédente. Au cours de la troisième année civile qui suit l'élection générale précédente, le DGE devrait être tenu, en application de la Loi, de mener des consultations auprès des communautés religieuses et culturelles, et de recommander au gouverneur en conseil une date pour le jour du scrutin. Le gouverneur en conseil devrait alors fixer la date de l'élection générale dans le mois suivant la réception de la recommandation du DGE. Il n'aurait pas l'obligation d'adopter la recommandation du DGE, mais la date devrait être fixée pendant la période définie par la Loi. Ce mécanisme resterait largement prévisible, tout en étant assez souple pour que le processus électoral soit inclusif pour toutes les communautés religieuses et culturelles.

Ce nouveau mécanisme n'aurait pas pour effet de porter atteinte aux pouvoirs du gouverneur général, notamment celui de dissoudre le Parlement lorsqu'il le juge opportun.

### **Recommandation 7.2.1**

- Pour améliorer l'accessibilité de l'élection et favoriser l'inclusion en fixant la date du scrutin, modifier la Loi comme suit :
  - Déterminer une période au cours de la quatrième année suivant l'élection générale précédente (par exemple, une période de quatre semaines commençant en octobre) pendant laquelle le jour du scrutin doit se tenir.

- Obliger Élections Canada à consulter les communautés religieuses et culturelles un an avant la période électorale déterminée, afin de déterminer une date appropriée pour le jour du scrutin.
- Obliger le DGE à faire une recommandation publique au gouverneur en conseil concernant le jour du scrutin, fondée sur ses consultations. La recommandation du DGE devrait être faite au plus tard 12 mois avant le début de la période déterminée.
- Obliger le gouverneur en conseil, dans le mois suivant la réception de la recommandation, soit à adopter la date recommandée par le DGE, soit à choisir une autre date pendant la période déterminée, et à prendre un décret y donnant effet.

### **7.3 Amélioration des services offerts aux établissements de soins de longue durée**

#### **Des services de vote adaptés**

En raison des effets tragiques de la pandémie sur les résidents vulnérables des établissements de soins de longue durée (définis dans la Loi comme des établissements où résident des personnes âgées ou ayant une déficience), il n'était simplement pas possible d'offrir les services de vote habituels à ces électeurs. Dans les établissements de soins de longue durée, les électeurs votent habituellement à un bureau de scrutin itinérant dirigé par une équipe de fonctionnaires électoraux servant successivement de multiples établissements dans une circonscription. Toutefois, étant donné le risque de contagion, ceci n'était pas une option.

Par conséquent, le DGE a adapté les dispositions pertinentes de la Loi afin d'accorder une plus grande latitude pour le vote dans les établissements de soins de longue durée. Il a notamment autorisé la création de plus petites sections de vote constituées d'un seul établissement ou d'une partie d'un établissement. Cette adaptation a permis d'établir des bureaux de scrutin uniques dans certains établissements. De plus, le DGE a prolongé de plusieurs jours la période pendant laquelle les résidents peuvent voter, et a accordé plus de flexibilité quant aux heures de vote.

Ces adaptations, qui correspondent à celles proposées dans le projet de loi C-19 et aux recommandations précédentes du DGE, ont permis d'offrir des services de vote adaptés aux besoins de chaque établissement et de sa clientèle, dans le respect des exigences provinciales applicables en matière de santé publique. Bien que ces adaptations découlent de la pandémie, les jours et les heures pendant lesquels le vote peut avoir lieu dans les établissements de soins de longue durée devraient demeurer flexibles après la pandémie, car leur clientèle et leurs besoins diffèrent. La possibilité de regrouper des établissements pour créer une section de vote servie par un bureau de scrutin itinérant devrait être maintenue.

#### **Faciliter la preuve de résidence**

De nombreux résidents d'établissements de soins de longue durée ont de la difficulté à prouver leur résidence comme l'exige la Loi. Outre le fait qu'il existe peu de documents délivrés par le gouvernement qui indiquent l'adresse d'un électeur, la difficulté est souvent

exacerbée dans les établissements de soins de longue durée parce que les pièces d'identité sont confiées à des membres de la famille ou, dans le cas des permis de conduire (la preuve de résidence la plus couramment utilisée), ne sont tout simplement pas à la disposition des résidents en raison de leur état physique ou mental. Bien que la Loi autorise ces électeurs à demander une lettre de confirmation de résidence à l'administrateur de leur établissement, fournir ces lettres aux électeurs constitue un fardeau supplémentaire pour ces établissements.

Pour lever cet obstacle, la Loi devrait être modifiée afin d'exempter les résidents des établissements de soins de longue durée de l'obligation de fournir une preuve de résidence lorsqu'ils votent dans l'établissement. Dans la plupart des cas, un fonctionnaire électoral se rend au chevet ou à la chambre de ces électeurs pour leur permettre de voter et, en général, selon leur situation, il est peu probable qu'ils aient un autre lieu de résidence et votent dans la mauvaise circonscription. Seule une preuve d'identité devrait donc être exigée de ces électeurs lorsqu'ils votent dans l'établissement.

### **Recommandation 7.3.1**

- Pour réduire les obstacles au vote des résidents des établissements de soins de longue durée, modifier la Loi comme suit :
  - Accorder une plus grande flexibilité pour les jours et les heures de vote dans ces établissements.
  - Permettre aux électeurs qui résident et votent dans un établissement de soins de longue durée de n'avoir à prouver que leur identité.

## **7.4 Électeurs ayant besoin d'aide pour voter**

La Loi autorise les électeurs à demander et à recevoir de l'aide aux bureaux de scrutin, y compris pour marquer leur bulletin de vote. Les personnes qui aident un électeur doivent s'engager, par déclaration, à préserver le secret du vote. En cas de violation du secret du vote, elles s'exposent à des sanctions.

La Loi permet à un électeur de se faire aider d'un fonctionnaire électoral, d'un ami, de son époux, de son conjoint de fait ou d'un parent. Cette liste est très restreinte et ne semble pas tenir compte du fait que certains électeurs ayant une déficience sont souvent accompagnés aux bureaux de scrutin par une personne soignante ou un préposé aux bénéficiaires. Ces accompagnateurs de confiance ne sont ni des parents ni des amis, et la définition stricte de la Loi ne reflète pas la nature professionnelle de la relation.

Malgré cela, des électeurs se font souvent aider aux bureaux de scrutin par une personne soignante qui se présente comme leur « amie », car il n'est pas exigé de prouver le statut d'ami ou de parent de cette personne. Or, cette option n'est pas viable. Traiter une relation professionnelle comme une « amitié » peut être dévalorisant tant pour l'électeur que pour la personne soignante. Pour bon nombre, cela pourrait donner l'impression qu'une entité gouvernementale nie la réalité de leur situation.

En outre, comme les travailleurs électoraux n'ont aucun moyen de vérifier si une personne est effectivement un « ami » ou un « parent », ces distinctions ne sont pas significativement appliquées. Ce régime peut être une source de confusion et de stress pour les électeurs

vulnérables, et il n'est pas certain que les dispositions telles qu'elles sont rédigées établissent un bon équilibre entre intégrité et accessibilité.

Eu égard à toutes ces questions, la Loi devrait être modifiée pour permettre à un électeur d'obtenir l'aide de la personne de son choix pour marquer son bulletin de vote, pourvu que cette personne fasse la déclaration solennelle exigée comme le font actuellement les membres de la famille. Cette règle simple serait mieux comprise et permettrait aux électeurs ayant besoin d'aide de faire appel à une personne qu'ils connaissent et en qui ils ont confiance à cette étape importante du processus de vote.

#### **Recommandation 7.4.1**

- Pour lever des obstacles au vote, modifier la Loi afin de permettre à un électeur d'obtenir l'aide de la personne de son choix pour marquer son bulletin de vote, pourvu que cette personne fasse la déclaration solennelle exigée.

## 8. Services aux entités politiques

Si le volet le plus visible du mandat d'Élections Canada consiste à tenir les scrutins et à servir les électeurs, un autre volet moins visible, mais non moins essentiel, consiste à servir les entités politiques. Les services offerts sont multiples. Élections Canada veille à ce que les entités politiques respectent la Loi, par exemple en vérifiant leurs rapports financiers. Il joue aussi un rôle de facilitateur, par exemple en offrant de la formation aux entités politiques et en traitant les actes de candidature. Ces services visent à améliorer la communication et à renforcer la confiance entre les entités politiques et les électeurs.

### 8.1 Simplification du processus de candidature

Bon nombre d'exigences du processus de candidature sont indéniablement complexes et parfois difficiles à respecter. Les recommandations présentées ci-dessous visent à simplifier la tâche des personnes qui désirent se porter candidat, tout en préservant l'intégrité du processus de candidature.

#### **Obligation de fournir une copie signée d'une pièce d'identité**

La Loi exige qu'une personne qui désire se porter candidat présente une pièce d'identité acceptée lorsqu'elle dépose son acte de candidature en personne. Lorsque l'acte de candidature est déposé par une autre personne, celle-ci doit présenter une copie d'une pièce d'identité de la personne qui désire se porter candidat, et cette copie doit être signée par celle-ci.

Toutefois, cette exigence est généralement mal interprétée : au lieu de soumettre une copie, signée par le candidat, d'une preuve d'identité acceptée, les délégués soumettent souvent une copie d'une pièce d'identité portant la signature du candidat, telle que son permis de conduire. Ainsi, la copie elle-même n'est pas signée par le candidat. Ce type d'erreur retarde le processus de candidature.

Cette exigence a vraisemblablement été adoptée pour garantir que la copie de la pièce d'identité est exacte. En plus de ne guère contribuer à l'intégrité du processus de candidature, elle peut entraîner le rejet d'une candidature et nuire à l'efficacité du processus de vérification des candidatures. Une telle signature ne devrait plus être exigée.

#### **Signatures devant être recueillies devant témoin**

La Loi exige que toute personne qui désire se porter candidat recueille la signature de 100 électeurs<sup>12</sup> habilités à voter dans la circonscription dans laquelle elle a l'intention de se présenter. Chaque signature doit être apposée devant témoin, et le témoin doit prendre les mesures nécessaires pour s'assurer que les signataires sont tous des électeurs de la

<sup>12</sup> Seulement 50 signatures sont requises dans les circonscriptions rurales et éloignées énumérées à l'annexe 3 de la Loi.

circonscription. Les « mesures nécessaires » ne sont pas définies par la Loi, et Élections Canada n'a aucun moyen de vérifier si le témoin a effectivement suivi cette règle.

Puisque le directeur du scrutin vérifie l'adresse des électeurs qui signent un acte de candidature, l'utilité d'un témoin n'est pas apparente. L'exigence d'un témoin entrave également le développement d'outils de collecte de signatures numériques et en ligne. Lors de l'élection générale de 2021, la pandémie a démontré l'attrait qu'exerce la possibilité de recueillir des signatures à distance. Cet attrait risque peu de faiblir à mesure que les Canadiens s'habitueront aux transactions électroniques. L'exigence d'un témoin est donc dépassée et devrait être supprimée.

### **Correction d'une incohérence**

En 2018, la *Loi sur la modernisation des élections* a supprimé dans la Loi l'obligation de soumettre les originaux sur papier d'un acte de candidature soumis électroniquement. Cependant, les modifications corrélatives nécessaires n'ont pas été apportées à la Loi. Le paragraphe en cause indique actuellement que le directeur du scrutin annulera la candidature s'il ne reçoit pas les originaux à temps. Il s'agit d'une incohérence évidente qui, si elle était appliquée, nuirait à l'efficacité du système de dépôt électronique.

#### **Recommandation 8.1.1**

- Pour faciliter le processus de candidature, modifier la Loi comme suit :
  - Supprimer l'exigence d'une signature sur la copie de la preuve d'identité d'une personne qui désire se porter candidat, lorsque son acte de candidature est déposé par une autre personne.
  - Supprimer l'exigence d'un témoin pour les signatures recueillies dans le cadre du processus de candidature.
  - Abroger la disposition selon laquelle le directeur du scrutin doit recevoir les originaux avant d'accepter un acte de candidature soumis électroniquement.

## **8.2 Modification du régime des activités de financement réglementées**

Le régime des activités de financement réglementées est entré en vigueur en décembre 2018. Il oblige les partis représentés à la Chambre des communes à publier en ligne la date et le lieu des activités de financement réglementées auxquelles assistera le chef du parti, un candidat à la direction ou un ministre fédéral, et ce, cinq jours avant l'activité. Par la suite, les partis sont tenus de produire un rapport sur l'activité comprenant une liste des personnes qui y ont assisté. Le régime vise à assurer la transparence et à prévenir toute influence indue en ce qui concerne l'accès à des personnes influentes, telles que des ministres.

Deux problèmes importants ont été relevés et devraient être corrigés par voie législative.

## Conséquences proportionnées à l'infraction

Conformément à la Loi, lorsqu'un avis ou un rapport concernant une activité de financement réglementée n'est pas publié ou déposé correctement et à temps, toutes les contributions reçues en lien avec l'activité doivent être remises. Cette conséquence s'ajoute à toute autre mesure de conformité ou d'exécution pouvant s'appliquer lors d'une infraction à la Loi. Actuellement, l'amende maximale pour les infractions de responsabilité stricte liées à une activité de financement réglementée est de 1 000 \$. Un manquement au régime des activités de financement réglementées est également passible de sanctions administratives pécuniaires (SAP).

Avant l'adoption du régime des activités de financement réglementées, la Loi n'exigeait la remise des contributions qu'en cas de manquement grave à la Loi, comme en cas de contributions excédentaires ou versées par des donateurs inadmissibles. Maintenant, c'est aussi ce qu'elle exige en cas de manquement administratif mineur au régime des activités de financement réglementées, par exemple si un avis d'activité est publié légèrement en retard. Cette conséquence semble disproportionnée par rapport au reste du régime de financement politique.

Des SAP seraient une conséquence plus appropriée pour les manquements de nature administrative au régime des activités de financement réglementées. Ces sanctions peuvent être adaptées à la nature et aux circonstances du manquement.

## Exclusion des candidats à la direction du régime des activités de financement réglementées après la course à la direction

Par ailleurs, le régime des activités de financement réglementées semble trop strict, en ce que la présence d'un candidat à la direction à une activité de financement peut entraîner des obligations légales, même une fois la course à la direction terminée. En effet, une personne est considérée par la Loi comme étant un candidat à la direction jusqu'à ce qu'elle ait rempli toutes ses obligations financières et présenté tous les rapports exigés à la suite de sa campagne à la direction. Parfois, des personnes restent candidats à la direction au regard de la Loi pendant des mois, voire des années, après la course à la direction.

Si un candidat à la direction peut avoir une influence considérable avant la conclusion d'une course à la direction, un candidat défait aura quant à lui beaucoup moins d'influence, même s'il demeure un candidat à la direction au sens de la Loi. Il arrive même que des candidats défaits se désaffilient de leur parti. Dans de tels cas, le régime des activités de financement réglementées constitue un lourd fardeau réglementaire susceptible de nuire aux efforts de financement, mais n'accroît pas considérablement la confiance des Canadiens envers les élus et les institutions démocratiques.

### Recommandation 8.2.1

- Pour améliorer le régime des activités de financement réglementées, modifier la Loi comme suit :
  - Abroger l'obligation de remettre les contributions à la suite d'un manquement au régime des activités de financement réglementées, ce qui laisse la possibilité d'imposer des SAP.

- Exclure les activités auxquelles assistent des candidats à la direction lorsqu'aucune course à la direction n'est en cours.

### 8.3 Clarification des règles sur les contributions des candidats

La Loi autorise un candidat, de même qu'un candidat à l'investiture et à la direction, à verser des contributions « provenant de ses propres fonds » à sa campagne. L'emploi du mot « fonds » dans le libellé de la disposition laisse entendre que seules les contributions monétaires sont permises.

Toutefois, une « contribution », terme défini dans la Loi, peut être de nature monétaire ou non monétaire. Par conséquent, il n'est pas clair si les contributions non monétaires font partie des contributions provenant des « fonds d'un particulier » affectés à sa propre campagne. Cette ambiguïté peut embrouiller les candidats et conduire à des erreurs. L'ambiguïté du libellé de la disposition complique aussi son contrôle d'application.

Comme il n'y a aucun avantage apparent, sur le plan de la transparence ou de l'intégrité, à traiter différemment les contributions monétaires et non monétaires dans ces circonstances, la Loi devrait préciser que les deux types de contributions des candidats (ainsi que des candidats à l'investiture et à la direction) à leur propre campagne sont visées par le plafond prévu par la Loi. Cette précision éliminerait également le risque d'inégalité des chances.

Le fait de supprimer ou de clarifier les expressions « fonds d'un particulier » et « provenant de ses propres fonds » n'autoriserait pas pour autant que des contributions monétaires ou non monétaires provenant d'autrui soient faites par l'intermédiaire du candidat à sa propre campagne, de telles contributions étant interdites ailleurs dans la Loi.

#### Recommandation 8.3.1

- Pour clarifier les règles sur les contributions des candidats, supprimer les mots « provenant de ses propres fonds » et « fonds d'un particulier », selon le cas, dans les dispositions pertinentes. Ainsi, il sera clair que toutes les contributions, monétaires ou non, sont visées par le plafond des contributions que les candidats aux élections, à l'investiture et à la direction peuvent apporter à leur propre campagne.

### 8.4 Cryptomonnaies et autres moyens de contributions

En réponse aux demandes des entités politiques fédérales qui voulaient savoir comment utiliser les cryptomonnaies dans le système de financement politique fédéral, Élections Canada a publié en 2019 une [note d'interprétation](#) à ce sujet. Cette note conclut qu'une contribution en cryptomonnaies est une contribution non monétaire aux fins de la Loi, en grande partie parce que les cryptomonnaies ne peuvent pas être déposées directement dans le compte bancaire d'une entité politique. On y mentionne que cette approche est conforme à celle d'autres organismes fédéraux.

La note contient également des bonnes pratiques sur l'utilisation de cryptomonnaies par les entités politiques. Cette information est nécessaire, car bien qu'il soit possible de payer

certaines biens et services en cryptomonnaies, celles-ci ne s'utilisent pas d'une manière qui permette de facilement satisfaire aux diverses exigences de déclaration de la Loi.

Bien que les contributions en cryptomonnaies soient des contributions « non monétaires » aux fins de la Loi, en réalité les cryptomonnaies s'utilisent de plus en plus comme de l'argent. Une contribution en cryptomonnaies s'apparente tantôt à une contribution monétaire, tantôt à une contribution non monétaire. Par exemple, contrairement à une somme d'argent, les cryptomonnaies ne peuvent pas être déposées directement dans un compte bancaire. Cependant, contrairement aux contributions en biens ou en services, les cryptomonnaies ne sont pas intrinsèquement utiles. Elles ont de la valeur comme investissement ou comme monnaie d'échange. La nature des cryptomonnaies continuera d'évoluer, peut-être rapidement, au cours des années à venir.

Du fait que les contributions en cryptomonnaies sont considérées comme étant de nature non monétaire, celles d'au plus 200 \$ versées à une entité politique fédérale sont réputées « nulles » aux fins de la Loi. En effet, la Loi contient une disposition selon laquelle les biens et les services de faible valeur (200 \$ ou moins), offerts par une personne qui n'exploite pas une entreprise fournissant de tels biens ou services, ne sont pas visés par les exigences de déclaration et autres dispositions. Cette disposition exceptionnelle permet à des particuliers de faire des dons, comme des dons de nourriture à des travailleurs de campagne, ou d'utiliser leur véhicule personnel sans que la contribution et la dépense associées ne soient réglementées. Toutefois, dans le cas des cryptomonnaies, cette disposition pourrait permettre à des ressources non réglementées de s'introduire dans le régime de financement politique fédéral.

Cette dernière possibilité est particulièrement préoccupante, vu que les cryptomonnaies présentent des défis de traçabilité. Ceci est contraire à l'objectif de transparence du financement politique. Les contributions en cryptomonnaies pourraient ouvrir les portes du système politique canadien à des fonds de l'étranger.

Pour remédier à un problème de non-traçabilité similaire, le Parlement a depuis longtemps restreint le montant des contributions en espèces qui peuvent être versées aux entités politiques fédérales. Ces contributions sont assujetties à des règles de déclaration spécifiques, et celles de plus de 20 \$ sont actuellement interdites par la Loi.

Une solution serait d'interdire les contributions telles que celles qui sont faites en espèces, en cartes de crédit prépayées et en cryptomonnaies, au motif qu'elles ont le potentiel de nuire au système de financement politique. Toutefois, Élections Canada a constaté que les petits dons en espèces demeurent un important moyen de financement pour de nombreuses entités politiques. Ainsi, il vaut mieux ne pas toucher aux dons en espèces de faible valeur.

Le même raisonnement ne peut toutefois pas s'appliquer aux moyens de contribution anonymes, proches de l'argent liquide, tels que les cartes de crédit prépayées, les mandats ou les cartes cadeaux. Ces moyens de transmettre de l'argent à des entités politiques posent des problèmes de transparence et rien ne justifie leur utilisation. En conséquence, ils devraient être interdits.

Il serait prématuré d'interdire totalement les cryptomonnaies car elles pourraient constituer un moyen légitime de recueillir des fonds, du moment que cela est fait de façon transparente.

En raison de la nature unique des cryptomonnaies et des problèmes de transparence qu'elles posent, il est recommandé de modifier la Loi afin d'encadrer précisément la réception de contributions en cryptomonnaies et d'exiger leur déclaration séparément des contributions « monétaires » et « non monétaires ». Contrairement aux contributions monétaires, pour lesquelles seuls les noms des contributeurs ayant donné 200 \$ ou plus sont déclarés, toutes les contributions effectuées au moyen de cryptomonnaies doivent être déclarées. En outre, un reçu doit être délivré pour toutes ces contributions, quel qu'en soit le montant.

Ces modifications permettraient aux entités politiques de recevoir des cryptomonnaies et encadreraient leur utilisation, susceptible de s'accroître au cours des prochaines années, tout en soutenant les objectifs défendus par la Loi.

#### **Recommandation 8.4.1**

- Pour permettre aux entités politiques de recevoir et d'utiliser des contributions en cryptomonnaies tout en préservant la transparence, exiger expressément dans la Loi que toutes les contributions en cryptomonnaies reçues par des entités politiques fédérales soient déclarées et fassent l'objet d'un reçu. Toutes les contributions en cryptomonnaies, quelle que soit leur valeur, doivent faire l'objet d'un reçu. Seules les contributions en cryptomonnaies qui répondent à ces exigences de transparence pourront être utilisées par les entités politiques.
- Les moyens de contribution non traçables tels que les cartes de crédit prépayées, les mandats et les cartes-cadeaux devraient être interdits. Les petites contributions en espèces de moins de 20 \$ devraient continuer à être autorisées.

## 9. Saine gestion électorale

Dans son Plan stratégique 2020-2028, Élections Canada s'est engagé à travailler en collaboration et mettre à profit les diverses expertises pour favoriser une démocratie électorale forte. Dans cette optique, les recommandations qui suivent visent à améliorer l'administration des élections.

### 9.1 Collaboration avec les autorités électorales provinciales et territoriales

En 1997, le Parlement a mis fin aux recensements de porte-à-porte effectués avant les élections fédérales et a créé le Registre national des électeurs, qui se voulait le fruit d'une véritable collaboration à l'échelle nationale. Élections Canada s'est vu confier le mandat légal d'administrer le Registre, de conclure des ententes avec les autorités fédérales et provinciales aptes à fournir des données utiles, et de partager les données du Registre avec les organismes électoraux provinciaux et territoriaux afin de contribuer à l'exactitude des listes électorales dans tout le pays. Au fil des ans, Élections Canada et ses partenaires fédéraux et provinciaux ont convenu d'apporter des améliorations aux données et aux procédures. Ensemble, ces améliorations ont permis d'accroître la fiabilité du Registre et ont été bénéfiques pour tous les organismes de gestion électorale qui utilisent les données du Registre.

Malgré cette initiative, la prestation de services en collaboration avec d'autres organismes électoraux canadiens reste limitée en 2022. La mise en commun des données sur les électeurs inscrits n'est qu'une des façons possibles de collaborer. Élections Canada et ses homologues provinciaux et territoriaux ont plusieurs points en commun : ils offrent le même type de services, achètent le même type matériel électoral et servent les mêmes populations. De plus, il leur arrive fréquemment d'utiliser les mêmes immeubles comme lieux de scrutin et d'embaucher les mêmes travailleurs électoraux. Enfin, ils sont souvent confrontés aux mêmes défis, qu'ils relèvent habituellement grâce à la collaboration et à l'expertise commune.

La collaboration entre Élections Canada et les autres organismes électoraux canadiens est limitée en partie par la *Loi électorale du Canada*, qui ne prévoit pas de cadre officiel pour une collaboration soutenue. Il convient de noter que le directeur général des élections a le mandat légal d'apporter son aide et sa collaboration aux organismes électoraux d'autres pays, mais qu'aucune disposition similaire ne l'autorise à apporter son aide à d'autres organismes électoraux canadiens (ou à recevoir de l'aide de ceux-ci). Bien que la Loi lui accorde clairement le pouvoir indépendant de contracter, elle ne lui permet pas de conclure des ententes avec d'autres organismes électoraux canadiens en vue de leur fournir des biens ou des services ou d'en recevoir de leur part.

Afin de réaliser des économies et de tirer parti de l'expérience et de l'expertise des autres organismes électoraux, le directeur général des élections devrait avoir les pouvoirs financiers et de passation de contrats nécessaires pour apporter son aide et sa collaboration aux organismes électoraux des provinces et des territoires. Ces pouvoirs devraient être

accompagnés de la possibilité de facturer les services; les paiements seraient transmis directement au receveur général du Canada.

### **Recommandation 9.1.1**

- Pour améliorer l'administration des élections dans tout le pays, accorder explicitement au directeur général des élections le mandat d'offrir son aide et sa collaboration aux organismes électoraux provinciaux et territoriaux ainsi que la possibilité de recevoir de l'aide ou des services de leur part.

## **9.2 Protection de la sécurité et de la vie privée des directeurs du scrutin**

Le directeur général des élections est tenu par la Loi de publier chaque année le nom, l'adresse domiciliaire et la profession des directeurs du scrutin dans la *Gazette du Canada*. En raison de cette exigence, les directeurs du scrutin s'inquiètent pour leur sécurité et leur vie privée. La publication des adresses domiciliaires est plus particulièrement préoccupante, surtout dans un contexte politique de plus en plus polarisé.

Les directeurs du scrutin sont nommés par le directeur général des élections à la suite d'un processus de sélection ouvert, annoncé et fondé sur le mérite, à l'image du processus d'embauche des fonctionnaires. Leurs noms et leurs coordonnées professionnelles, mais pas leurs adresses domiciliaires, sont publiés et mis à jour sur le site Web d'Élections Canada, ce qui permet aux électeurs de trouver leur directeur du scrutin. L'obligation de publication dans la *Gazette* est désormais inutile.

### **Recommandation 9.2.1**

- Pour protéger la sécurité et la vie privée des directeurs du scrutin, supprimer dans la Loi l'obligation de publier leur nom, leur adresse domiciliaire et leur profession dans la *Gazette du Canada*.

## **9.3 Mesure qui facilite le recrutement des directeurs du scrutin**

En vertu de la Loi, les nouveaux directeurs du scrutin sont nommés par le DGE pour un mandat renouvelable fixe de 10 ans à la suite d'un processus de nomination externe fondé sur le mérite. Les directeurs du scrutin qui se sont bien acquittés de leurs fonctions peuvent être nommés pour un autre mandat de 10 ans.

La durée du mandat représente un obstacle important au recrutement. La plupart des candidats au poste de directeur du scrutin sont réticents à s'engager pour 10 ans : pour des raisons personnelles, bon nombre d'entre eux préféreraient un mandat beaucoup plus court. Parmi les directeurs du scrutin qui ont quitté leur poste depuis l'élection générale de 2015, seulement 41 % étaient arrivés au terme de leur mandat. Cette situation est probablement attribuable au fait que les travailleurs s'attendent désormais à plus de mobilité et de flexibilité.

Un raccourcissement des mandats des directeurs du scrutin pourrait renouveler l'intérêt pour le poste, élargir le bassin de personnes qualifiées et permettre au DGE de recruter régulièrement de nouveaux talents dans les circonscriptions. La Loi permet actuellement au DGE de nommer les agents de liaison locaux (qui supervisent les directeurs du scrutin d'une région) pour une période qu'il détermine. Les dispositions pourraient être les mêmes pour les directeurs du scrutin.

### **Recommandation 9.3.1**

- Pour faciliter le recrutement des directeurs du scrutin, autoriser le DGE à fixer la durée de leur mandat au lieu d'exiger qu'ils soient nommés pour 10 ans.

## **9.4 Collecte de données démographiques sur les participants aux élections**

Élections Canada est autorisé par la Loi à recueillir des données précises sur les personnes qui désirent se porter candidat, sur les candidats à l'investiture et sur les candidats à la direction. Ces données se limitent principalement au nom, à l'adresse et à la profession.

Élections Canada n'est pas clairement habilité par la Loi à recueillir des renseignements démographiques sur les participants aux élections. Ce manque de données l'empêche d'intégrer, dans ses activités, les principes de l'analyse comparative entre les sexes plus. Il l'empêche aussi de connaître les effets des services et des programmes sur divers groupes démographiques et, en particulier, de savoir si des obstacles indésirables en ont découlé.

De plus, cette situation empêche le Parlement et les chercheurs d'obtenir des données démographiques complètes sur les participants aux élections.

De nombreux groupes sont sous-représentés à la Chambre des communes, et les raisons en sont complexes. L'importance de déployer des efforts pour que le Parlement reflète véritablement la diversité de la société canadienne fait peu de doute. Toutefois, il faut avant toute chose disposer de données de qualité, non seulement sur les députés, mais aussi sur tous les participants au processus électoral.

Cette recommandation est conforme au rapport intitulé *Élisez-la : Feuille de route pour accroître la représentation des femmes sur la scène politique canadienne*, publié en avril 2019 par le Comité permanent de la condition féminine de la Chambre des communes. L'une des recommandations de ce rapport était « [q]ue le gouvernement du Canada considère apporter des modifications afin de permettre, avec le consentement des candidats aux investitures, que soient recueillies des données intersectionnelles sur eux, notamment des données sur l'identité de genre ».

### **Recommandation 9.4.1**

- Pour bâtir un système électoral plus inclusif et représentatif, donner à Élections Canada, dans la Loi, le mandat de recueillir, sur une base volontaire, et de rendre publiques des données démographiques anonymisées sur les participants aux élections, dont des données sur le genre, l'origine ethnique, l'âge, le statut d'Autochtone et les handicaps.

## 9.5 Assouplissement pour le dépouillement du vote par anticipation

La *Loi sur la modernisation des élections* a énormément assoupli les modalités d'affectation des fonctionnaires électoraux aux bureaux de scrutin. Par contre, le dépouillement des bulletins déposés à un bureau de vote par anticipation doit encore être effectué par deux fonctionnaires électoraux qui étaient affectés à ce bureau.

Cette exigence pose problème lorsque les travailleurs d'un bureau de vote par anticipation travaillent également aux bureaux de scrutin ordinaires le jour de l'élection. Si l'on a besoin d'eux pour dépouiller les votes à la fermeture des bureaux le jour de l'élection, ils sont alors dans l'impossibilité de dépouiller les votes par anticipation. Une solution serait d'autoriser le directeur du scrutin à affecter d'autres fonctionnaires électoraux disponibles au dépouillement des votes par anticipation.

Depuis l'assouplissement en 2018 des modalités d'affectation des travailleurs aux bureaux de vote, il est maintenant peu probable qu'un bureau soit occupé par les mêmes travailleurs durant les 48 heures du vote par anticipation. Grâce aux assouplissements adoptés, les fonctionnaires électoraux peuvent désormais prendre des pauses lorsqu'ils sont fatigués et lorsqu'au sein d'un bureau de scrutin achalandé être réaffectés afin de mieux servir les électeurs en période de pointe. C'est pourquoi le dépouillement des votes par anticipation par les mêmes travailleurs ne contribue pas nécessairement à l'intégrité du processus. En réalité, plusieurs fonctionnaires électoraux auront travaillé à un bureau de scrutin donné au cours des quatre jours de vote par anticipation. La Loi devrait être modifiée pour tenir compte de cette réalité et pour faciliter le dépouillement des votes par anticipation.

### Recommandation 9.5.1

- Pour faciliter le dépouillement des votes par anticipation, modifier la Loi afin d'accroître la marge de manœuvre des directeurs du scrutin au moment d'affecter des travailleurs au dépouillement.

## 9.6 Augmenter la confiance dans les dépenses déclarées par les partis

À l'heure actuelle, les partis politiques ne sont pas tenus par la Loi de fournir des pièces justificatives avec leurs rapports financiers, contrairement aux candidats, aux candidats à la direction, aux candidats à l'investiture et aux tiers, auxquels le DGE peut demander des justificatifs de dépense. Une harmonisation des règles a déjà été recommandée par d'anciens DGE, dans des rapports présentés au Parlement en 2005, en 2010 et en 2016. Élections Canada recommande encore une fois que les partis politiques soient tenus de fournir des pièces justificatives avec leurs rapports financiers.

À chaque élection, les partis politiques du Canada reçoivent des dizaines de millions de dollars en subventions publiques directes, versées sous forme de remboursements des dépenses électorales et d'autres dépenses admissibles, ainsi que des millions de dollars supplémentaires en subventions publiques indirectes, versées sous différentes formes.

Toutefois, ce soutien financier est accordé alors que décline la confiance du public envers les institutions politiques. Les rapports financiers, les vérifications effectuées par Élections Canada et la publication de renseignements sur les activités de financement politique sont autant de mesures cruciales pour lutter contre ce déclin. Malheureusement, l'absence d'obligation de fournir des justificatifs de dépenses nuit à l'efficacité de ces mesures.

*La Loi sur la modernisation des élections* a habilité le commissaire aux élections fédérales à demander des pièces justificatives au cours d'une enquête. Ce pouvoir était certes un ajout nécessaire à l'arsenal du commissaire, mais son mandat d'exécution demeure un complément, et non un substitut, au programme de vérification et de transparence administré par le DGE. Qu'importe si un cas est renvoyé ou non au commissaire, les électeurs et les contribuables sont en droit de s'attendre à un processus de vérification complet et rigoureux. De plus, sans ce pouvoir, le DGE est moins apte à renvoyer les cas qui l'exigent au commissaire. Or, ce dernier ne peut pas demander de pièces justificatives s'il n'est pas saisi d'une affaire. Le commissaire aux élections fédérales appuie cette recommandation.

Par souci de transparence et de saine gestion des fonds publics, les partis politiques enregistrés devraient être tenus de produire des justificatifs des dépenses dont ils demandent le remboursement, lorsqu'Élections Canada en fait la demande au cours du processus de vérification.

#### **Recommandation 9.6.1**

- Pour assurer la transparence et accroître la confiance des électeurs, autoriser le DGE à demander aux partis tout document ou renseignement qu'il juge nécessaire pour vérifier si les partis et leur agent principal ont respecté les exigences de la Loi relatives aux rapports de dépenses électorales.



# Annexe A : Liste des recommandations du directeur général des élections

## Partie 1 : Recommandations relatives aux communications électorales

### 1. Au-delà de la publicité

#### Recommandation 1.1.1

- Pour mieux atteindre l'objectif de transparence, tout en allégeant les règles applicables aux entités réglementées, modifier la Loi comme suit :
  - Remplacer les exigences relatives à l'énoncé d'autorisation par l'obligation d'indiquer qui est la source d'une communication et la façon dont les électeurs peuvent obtenir plus de renseignements, et ce, pour toute communication électorale (pas seulement la publicité). Cette nouvelle obligation devrait insister sur le fond, plutôt que sur la forme, de l'obligation de transparence et tenir compte de considérations liées au contrôle d'application. L'identité du communicateur devrait être clairement indiquée ou facilement accessible.
  - Durant les périodes préélectorale et électorale, appliquer la nouvelle obligation de transparence harmonisée à toutes les communications électorales (payantes ou non) des entités politiques enregistrées ou tenues de s'enregistrer.
  - Durant les périodes préélectorale et électorale, appliquer également la nouvelle obligation de transparence harmonisée aux communications électorales des particuliers et des entités qui ne sont pas tenus de s'enregistrer, mais dans les seuls cas où les communications électorales sont payées. Dans le contexte des communications en ligne, une « communication payante » continue de s'entendre de toute communication qui comporte des frais de placement.

#### Recommandation 1.2.1

- Pour préserver l'objectif d'équité en nivelant les chances entre le parti au pouvoir et les autres partis, enchâsser dans la Loi les directives existantes qui limitent la publicité gouvernementale pendant les périodes préélectorale et électorale et qui encadrent les activités de recherche sur l'opinion publique effectuées en période électorale. Les communications avec le public demeureront permises lorsque la situation l'exige (p. ex. en situation d'urgence).

#### Recommandation 1.3.1

- Abroger les dispositions de la Loi relatives à l'interdiction de publicité pour refléter le fait qu'avec Internet et les médias sociaux, les communications de masse sont accessibles par un grand nombre d'acteurs et il est possible de répondre rapidement à la désinformation.

## 2. Révision du régime des tiers

### Recommandation 2.1.1

- Pour assurer la transparence des communications électorales et préserver l'objectif d'équité auquel contribuent les plafonds de dépenses, réglementer les communications électorales thématiques payantes (pas seulement les publicités thématiques) dont il est raisonnable de croire qu'elles ont pour but de favoriser ou de contrecarrer un parti ou un candidat pendant les périodes préélectorale et électorale.
- Pour mieux définir les communications thématiques réglementées, énumérer dans la Loi les critères qui serviront à déterminer si une communication vise à favoriser ou à contrecarrer un candidat ou un parti et est, par conséquent, réglementée. L'article 37.0.1 de la *Loi sur le financement des élections* de l'Ontario pourrait servir de modèle.

### Recommandation 2.2.1

- Pour alléger le fardeau réglementaire des entités qui consacrent peu de ressources financières au processus électoral, relever à 1 000 \$ le seuil de dépenses à partir duquel les tiers doivent s'enregistrer.

### Recommandation 2.3.1

- Pour assurer un niveau accru de transparence et contrer le financement étranger des tiers, ajouter à la Loi une disposition selon laquelle les tiers (particuliers exclus) qui souhaitent utiliser leurs propres fonds pour financer des activités électorales réglementées doivent présenter à Élections Canada des états financiers audités attestant qu'un maximum de 10 % de leurs recettes des années précédentes provient de contributions.
- Les autres tiers (autres que les particuliers) qui souhaitent favoriser ou contrecarrer des partis et des candidats doivent utiliser uniquement des fonds déposés dans un compte distinct établi à cette fin. Les tiers doivent également fournir l'identité des donateurs dont les fonds ont été utilisés pour favoriser ou contrecarrer des partis et des candidats, et ces donateurs peuvent uniquement être des citoyens canadiens et des résidents permanents.

## 3. Préenregistrement des candidats

### Recommandation 3.1.1

- Pour assurer la déclaration de toutes les dépenses engagées pour favoriser ou contrecarrer un candidat ou un parti pendant les périodes préélectorale et électorale, autoriser les candidats à s'enregistrer auprès d'Élections Canada avant la période électorale (soit seulement les années d'élection à date fixe, soit en tout temps à certaines conditions), autoriser les candidats préenregistrés à délivrer des reçus d'impôt et assujettir ces derniers à certaines règles visant à assurer la transparence (ouverture d'un compte bancaire, nomination d'un agent officiel, etc.).
- Pour éviter que les partis hésitent à préenregistrer des candidats, autoriser les partis à retirer leur soutien à un candidat préenregistré jusqu'à un moment raisonnable avant la clôture des candidatures et à soutenir un nouveau candidat dans la même circonscription.

- Pour corriger une lacune potentielle dans la Loi, abroger la définition de « candidat potentiel » et modifier la définition de « tiers » de façon à en exclure les « candidats préenregistrés ».

## 4. Protection du processus électoral contre les menaces

### Recommandation 4.1.1

- Pour contrer l'information inexacte qui vise à nuire au déroulement d'une élection ou mettre en doute sa légitimité, interdire à toute personne ou entité, du Canada ou de l'étranger, de sciemment faire de fausses déclarations sur le processus électoral, y compris sur les procédures de vote et de dépouillement, dans le but de nuire au déroulement d'une élection ou de mettre en doute sa légitimité ou celle des résultats.

### Recommandation 4.2.1

- Pour mieux prévenir les ingérences étrangères et la diffusion d'information inexacte sur les élections et les participants au processus électoral, étendre les interdictions relatives à l'ingérence étrangère à la période préélectorale et modifier les interdictions relatives aux publications trompeuses qui viennent prétendument d'un travailleur électoral, d'un parti politique, d'un candidat à la direction, d'un candidat à l'investiture ou d'un candidat afin qu'elles s'appliquent en tout temps.

### Recommandation 4.2.2

- Pour mieux définir l'infraction qui consiste à utiliser un système informatique avec l'intention d'altérer les résultats d'une élection, inclure dans cette infraction toute action frauduleuse menée dans l'intention de nuire au déroulement d'une élection ou de mettre en doute sa légitimité ou celle de ses résultats.

### Recommandation 4.3.1

- Pour empêcher une organisation ayant parmi ses objectifs essentiels de fomenter la haine contre un groupe identifiable d'obtenir les privilèges d'un parti enregistré, tels que l'accès aux listes électorales et à du financement public, habiliter les électeurs à demander à un tribunal de déterminer si une organisation a un tel objectif. Si le tribunal statue que l'organisation a un tel objectif, celle-ci ne pourra pas s'enregistrer comme parti politique ou sera radiée.

## 5. Réglementation des moyens de communication électorale

### Recommandation 5.1.1

- Pour rendre plus transparente l'utilisation de plateformes en ligne dans les élections, obliger ces plateformes (définies dans la recommandation 5.1.2) à publier leurs politiques de gestion des communications électorales payantes et des comptes d'utilisateur pendant les périodes préélectorale et électorale.
- Pour mieux responsabiliser les plateformes en ligne au cours des élections, exiger qu'elles publient leurs politiques de gestion des contenus (payants ou gratuits) qui

induisent les électeurs en erreur à propos des dates, des lieux et des méthodes de vote ou qui décrivent de manière inexacte les procédures électorales pendant la période électorale (par exemple en modérant, en déclassant ou en supprimant ces contenus).

### **Recommandation 5.1.2**

- Pour assurer l'atteinte des principaux objectifs de la Loi, quelle que soit la taille de la plateforme en ligne qui héberge du contenu électoral, modifier la définition de « plateforme en ligne » afin qu'elle n'englobe pas uniquement celles qui vendent des espaces publicitaires et supprimer le seuil de visites par mois à partir duquel les plateformes doivent tenir un registre des publicités numériques.

### **Recommandation 5.2.1**

- Pour accroître la transparence des publicités numériques liées aux élections, modifier la Loi comme suit :
  - Obliger les entités politiques à divulguer rapidement de l'information complète sur leurs communications électorales électroniques payantes, par exemple en fournissant sur leur site Web un lien vers les registres des plateformes en ligne qui hébergent ces communications.
  - Exiger des plateformes que les données des registres des communications électroniques payantes soient interrogeables (p. ex. par acheteur ou par date) et exportables.

### **Recommandation 5.3.1**

- Pour accroître la transparence et réglementer de la même façon les messages textes et les appels téléphoniques, étendre aux messages textes les règles sur les services d'appels aux électeurs mises en application par le CRTC.

### **Recommandation 5.4.1**

- Pour améliorer les dispositions de la Loi relatives à la radiodiffusion, y apporter les modifications suivantes :
  - Séparer le processus de répartition du temps d'antenne payant et celui du temps d'antenne gratuit.
  - Modifier les règles de répartition du temps d'antenne payant afin que 100 minutes de temps d'antenne payant soient accordées à chaque parti, tout en plafonnant à 300 minutes le temps d'antenne total qu'un radiodiffuseur doit vendre aux partis politiques.
  - Exiger que le temps d'antenne payant soit offert « au prix unitaire le plus bas », ce qui devrait être clairement défini comme étant le plus bas taux consenti aux annonceurs non politiques qui reçoivent des rabais de volume pour des espaces publicitaires achetés des mois à l'avance.
  - Modifier les dispositions qui prévoient qui doit fournir du temps d'antenne gratuit. Au lieu de s'appliquer uniquement aux « exploitants de réseau », cette obligation

devrait s'appliquer, par l'entremise des licences accordées conformément à la *Loi sur la radiodiffusion*, à tous les radiodiffuseurs qui se consacrent aux actualités et aux affaires publiques (p. ex. stations de télévision traditionnelles, stations de radio de nouvelles et de radio parlée, et stations de télévision spécialisées dans les actualités ou les affaires publiques). Chacun de ces radiodiffuseurs devrait avoir l'obligation de fournir, au total, 60 minutes de temps d'antenne gratuit réparties également entre les partis.

## **6. Protection des particuliers qui reçoivent des communications électorales**

### **Recommandation 6.1.1**

- Pour mieux protéger les renseignements personnels des électeurs et accroître leur confiance dans la gestion de ces renseignements par les partis politiques, appliquer les principes de protection des renseignements personnels généralement acceptés, qui sont énumérés à l'annexe 1 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques*, aux partis politiques enregistrés et admissibles, sous la surveillance du Commissariat à la protection de la vie privée du Canada.
- Bien qu'une application complète de ces principes serait préférable, pour assurer une protection minimale des renseignements personnels des électeurs, exiger que les politiques sur la protection des renseignements personnels qu'adoptent les partis politiques enregistrés et admissibles contiennent, au minimum, les éléments de fond suivants :
  - un énoncé selon lequel les Canadiens sont autorisés à refuser de recevoir des communications, ou certains types de communications, des partis politiques;
  - un énoncé selon lequel les Canadiens sont autorisés à consulter les renseignements que les partis détiennent à leur sujet et à corriger les renseignements inexacts (sauf si les demandes sont frivoles ou vexatoires);
  - une explication des modalités de communication, de collecte, d'utilisation et de vente des renseignements personnels par les partis politiques.

### **Recommandation 6.2.1**

- Autoriser Élections Canada à ne fournir aux partis que les listes électorales préliminaires des circonscriptions dans lesquelles ils ont déjà soutenu des candidats ou dans lesquelles ils ont un candidat préenregistré, conformément à la recommandation 3.1.1.

## **Partie 2 : Recommandations relatives à l'administration de la Loi électorale du Canada**

## **7. Pour des élections canadiennes plus accessibles**

### **Recommandation 7.1.1**

- Pour réduire les obstacles au vote par bulletin spécial, modifier la Loi comme suit :

- Permettre aux électeurs de présenter une demande d'inscription et de bulletin de vote spécial 45 jours avant le jour du scrutin (ou à la délivrance des brefs si la période électorale excède 45 jours), lors d'une élection à date fixe.
  - Modifier la Loi pour fixer la durée minimale d'une période électorale à 44 jours lorsqu'une élection n'a pas lieu à date fixe.
  - Autoriser le dépouillement des bulletins de vote spéciaux portant le nom d'un parti politique au lieu du nom d'un candidat.
  - Modifier la Loi pour fixer la date de clôture des candidatures le jour 24 avant le jour du scrutin.
  - Autoriser les électeurs à voter aux bureaux de scrutin ordinaires, en effectuant les contrôles d'intégrité nécessaires, même s'ils ont déjà fait une demande de vote par bulletin spécial.
  - Autoriser les électeurs locaux à retourner leurs bulletins de vote avant la fermeture des bureaux de scrutin à tout lieu désigné par le DGE dans la circonscription.
- Pour accroître la confiance dans l'intégrité du bulletin de vote et dans le processus de vote par bulletin spécial :
- Établir de nouvelles dispositions interdisant à toute personne de détériorer, d'altérer ou de détruire un bulletin de vote spécial; de falsifier la marque d'un électeur sur un bulletin de vote ordinaire ou un bulletin de vote spécial; et de manipuler indûment une enveloppe intérieure ou extérieure qui semble contenir un bulletin de vote ordinaire ou un bulletin de vote spécial marqué.

### **Recommandation 7.2.1**

- Pour améliorer l'accessibilité de l'élection et favoriser l'inclusion en fixant la date du scrutin, modifier la Loi comme suit :
- Déterminer une période au cours de la quatrième année suivant l'élection générale précédente (par exemple, une période de quatre semaines commençant en octobre) pendant laquelle le jour du scrutin doit se tenir.
  - Obliger Élections Canada à consulter les communautés religieuses et culturelles un an avant la période électorale déterminée, afin de déterminer une date appropriée pour le jour du scrutin.
  - Obliger le DGE à faire une recommandation publique au gouverneur en conseil concernant le jour du scrutin, fondée sur ses consultations. La recommandation du DGE devrait être faite au plus tard 12 mois avant le début de la période déterminée.
  - Obliger le gouverneur en conseil, dans le mois suivant la réception de la recommandation, soit à adopter la date recommandée par le DGE, soit à choisir une autre date pendant la période déterminée, et à prendre un décret y donnant effet.

### **Recommandation 7.3.1**

- Pour réduire les obstacles au vote des résidents des établissements de soins de longue durée, modifier la Loi comme suit :
  - Accorder une plus grande flexibilité pour les jours et les heures de vote dans ces établissements.
  - Permettre aux électeurs qui résident et votent dans un établissement de soins de longue durée de n'avoir à prouver que leur identité.

### **Recommandation 7.4.1**

- Pour lever des obstacles au vote, modifier la Loi afin de permettre à un électeur d'obtenir l'aide de la personne de son choix pour marquer son bulletin de vote, pourvu que cette personne fasse la déclaration solennelle exigée.

## **8. Services aux entités politiques**

### **Recommandation 8.1.1**

- Pour faciliter le processus de candidature, modifier la Loi comme suit :
  - Supprimer l'exigence d'une signature sur la copie de la preuve d'identité d'une personne qui désire se porter candidat, lorsque son acte de candidature est déposé par une autre personne.
  - Supprimer l'exigence d'un témoin pour les signatures recueillies dans le cadre du processus de candidature.
  - Abroger la disposition selon laquelle le directeur du scrutin doit recevoir les originaux avant d'accepter un acte de candidature soumis électroniquement.

### **Recommandation 8.2.1**

- Pour améliorer le régime des activités de financement réglementées, modifier la Loi comme suit :
  - Abroger l'obligation de remettre les contributions à la suite d'un manquement au régime des activités de financement réglementées, ce qui laisse la possibilité d'imposer des SAP.
  - Exclure les activités auxquelles assistent des candidats à la direction lorsqu'aucune course à la direction n'est en cours.

### Recommandation 8.3.1

- Pour clarifier les règles sur les contributions des candidats, supprimer les mots « provenant de ses propres fonds » et « fonds d'un particulier », selon le cas, dans les dispositions pertinentes. Ainsi, il sera clair que toutes les contributions, monétaires ou non, sont visées par le plafond des contributions que les candidats aux élections, à l'investiture et à la direction peuvent apporter à leur propre campagne.

### Recommandation 8.4.1

- Pour permettre aux entités politiques de recevoir et d'utiliser des contributions en cryptomonnaies tout en préservant la transparence, exiger expressément dans la Loi que toutes les contributions en cryptomonnaies reçues par des entités politiques fédérales soient déclarées et fassent l'objet d'un reçu. Toutes les contributions en cryptomonnaies, quelle que soit leur valeur, doivent faire l'objet d'un reçu. Seules les contributions en cryptomonnaies qui répondent à ces exigences de transparence pourront être utilisées par les entités politiques.
- Les moyens de contribution non traçables tels que les cartes de crédit prépayées, les mandats et les cartes-cadeaux devraient être interdits. Les petites contributions en espèces de moins de 20 \$ devraient continuer à être autorisées.

## 9. Saine gestion électorale

### Recommandation 9.1.1

- Pour améliorer l'administration des élections dans tout le pays, accorder explicitement au directeur général des élections le mandat d'offrir son aide et sa collaboration aux organismes électoraux provinciaux et territoriaux ainsi que la possibilité de recevoir de l'aide ou des services de leur part.

### Recommandation 9.2.1

- Pour protéger la sécurité et la vie privée des directeurs du scrutin, supprimer dans la Loi l'obligation de publier leur nom, leur adresse domiciliaire et leur profession dans la *Gazette du Canada*.

### Recommandation 9.3.1

- Pour faciliter le recrutement des directeurs du scrutin, autoriser le DGE à fixer la durée de leur mandat au lieu d'exiger qu'ils soient nommés pour 10 ans.

### Recommandation 9.4.1

- Pour bâtir un système électoral plus inclusif et représentatif, donner à Élections Canada, dans la Loi, le mandat de recueillir, sur une base volontaire, et de rendre publiques des données démographiques anonymisées sur les participants aux élections, dont des données sur le genre, l'origine ethnique, l'âge, le statut d'Autochtone et les handicaps.

**Recommandation 9.5.1**

- Pour faciliter le dépouillement des votes par anticipation, modifier la Loi afin d'accroître la marge de manœuvre des directeurs du scrutin au moment d'affecter des travailleurs au dépouillement.

**Recommandation 9.6.1**

- Pour assurer la transparence et accroître la confiance des électeurs, autoriser le DGE à demander aux partis tout document ou renseignement qu'il juge nécessaire pour vérifier si les partis et leur agent principal ont respecté les exigences de la Loi relatives aux rapports de dépenses électorales.