

Observations
au vingt-neuvième rapport du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles (projet de loi C-76)

Étude par le comité du projet de loi C-76, Loi modifiant la Loi électorale du Canada et d'autres lois et apportant des modifications corrélatives à d'autres textes législatifs (Loi sur la modernisation des élections)

Le Sénat du Canada et son Comité permanent des affaires juridiques et constitutionnelles (le comité) scrutent attentivement les mesures législatives proposées afin d'en évaluer l'incidence sur les droits constitutionnels garantis par la *Charte canadienne des droits et libertés*¹, et ce depuis longtemps. L'article 3 de la *Charte* garantit les droits démocratiques des Canadiens :

Tout citoyen canadien a le droit de vote et est éligible aux élections législatives fédérales ou provinciales.

Au fil des ans, le comité a entrepris de nombreuses études et a formulé des recommandations en vue de protéger ce droit ainsi que l'intégrité du système électoral canadien.

Le comité s'est penché sur le projet de loi C-76, Loi modifiant la Loi électorale du Canada et d'autres lois et apportant des modifications corrélatives à d'autres textes législatifs (Loi sur la modernisation des élections). Ce projet de loi a d'abord été déposé à la Chambre des communes par l'honorable Karina Gould, ministre des Institutions démocratiques, le 30 avril 2018, puis adopté en troisième lecture le 30 octobre 2018. Présenté au Sénat le 31 octobre 2018, il a été renvoyé à ce comité le 7 novembre 2018. Le comité a tenu trois réunions, a reçu 4 mémoires et a entendu 14 témoins, dont la ministre, le directeur général des élections du Canada (DGE), Stéphane Perrault, le commissaire aux élections fédérales, Yves Côté (CEF), et Scott Jones, dirigeant principal du Centre canadien pour la cybersécurité au Centre de la sécurité des télécommunications.

Le 6 novembre 2018, le DGE a informé le Sénat réuni en comité plénier que « le temps presse », étant donné qu'Élections Canada aura beaucoup de travail à faire pour mettre en œuvre le projet de loi en vue de la prochaine élection générale, y compris mettre à jour les guides et apporter des changements aux systèmes technologiques². Il a ajouté que, en dépit de certaines lacunes, le projet de loi C-76 demeure une mesure législative essentielle qui améliore considérablement la *Loi électorale du Canada* (LEC)³. Le CEF a abondé dans le même sens, déclarant que si le projet de loi n'est pas parfait, il contient néanmoins plusieurs mesures qu'il avait recommandées par le passé afin d'améliorer le contrôle de l'application de la LEC⁴. Il a également souligné qu'il est important que le projet de loi entre en vigueur « dès que possible » de manière à ce que son bureau puisse se préparer en conséquence⁵. Bon nombre des modifications prévues dans le projet de loi C-76 correspondent aux recommandations énoncées par le DGE et le CEF dans un rapport de 2016 sur le déroulement de la 42^e élection générale⁶.

Pour ces raisons, le comité a fait diligence pour compléter son étude dans le temps disponible et certains membres du comité estiment que ce n'était pas suffisant pour permettre une étude

¹ [La Charte canadienne des droits et libertés](#), Partie 1 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, constituant l'annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada* (R.-U.), 1982, ch. 11.

² Sénat, [Débats](#), volume 150, n° 244, 1^{re} session, 42^e législature, 6 novembre 2018.

³ [Loi électorale du Canada](#), L.C. 2000, ch. 9.

⁴ *Ibid.*

⁵ *Ibid.*

⁶ Bureau du directeur général des élections du Canada, [Un régime électoral pour le 21^e siècle : Recommandations du directeur général des élections du Canada à la suite de la 42^e élection générale](#), septembre 2016.

exhaustive. D'autre part, le comité veut insister sur le fait que les témoignages qu'il a reçus indiquent que des problèmes importants doivent encore être réglés pour garantir l'équité, la transparence, la sécurité et l'intégrité du régime électoral du Canada.

Contrôler l'influence étrangère sur les élections canadiennes

Le comité n'est toujours pas rassuré quant à l'efficacité de la LEC pour protéger les élections canadiennes contre l'ingérence étrangère.

En juin 2017, le comité a déposé au Sénat le rapport intitulé *Contrôler l'influence étrangère sur les élections canadiennes*, après avoir pris connaissance des rapports du DGE sur la 42^e élection générale du 19 octobre 2015 et de questions connexes⁷. Un des constats du comité était la nécessité de moderniser le régime de réglementation de la publicité par des tiers pour contrer l'ingérence étrangère et mieux assurer la transparence et l'équité électorale. Le comité a conclu par ailleurs que :

[m]algré les défis que pose la lutte contre l'ingérence étrangère, il faut intégrer aux lois électorales du Canada des interdictions fermes et des conséquences pénales suffisantes pour dissuader les individus et dénoncer les violations. Ainsi, on pourrait envisager de prévoir dans la loi la saisie et la confiscation des biens des entités étrangères qui tentent d'interférer avec nos élections⁸.

Le comité a recommandé que le gouvernement du Canada examine et révise la *Loi électorale du Canada* de manière à :

- s'assurer que les fonds étrangers ne jouent aucun rôle direct ou indirect dans les élections canadiennes;
- interdire l'ingérence étrangère dans les élections canadiennes par l'accroissement des peines criminelles et notamment le remplacement de l'article 331 par une disposition qui affirme clairement qu'il est interdit aux entités étrangères d'inciter les électeurs canadiens à voter d'une manière particulière;
- moderniser la réglementation de la participation des tiers aux élections dans le contexte des réalités d'aujourd'hui, particulièrement la publicité électorale sur Internet et les médias sociaux;
- supprimer la limite de six mois appliquée à l'obligation de déclarer les contributions faites aux tiers aux fins de publicité électorale, afin que toutes les contributions pertinentes faites à cette fin soient déclarées;
- exiger d'Élections Canada qu'il fasse des vérifications au hasard des dépenses de publicité électorale des tiers et des contributions qu'ils ont pu utiliser en période électorale⁹.

Le projet de loi C-76 règle certains des problèmes soulevés dans notre rapport, mais pas tout à fait des façons recommandées. Le projet de loi régleme le financement étranger par deux moyens : premièrement, il empêche les Canadiens d'utiliser des fonds reçus d'une entité étrangère afin de payer pour des activités partisans, de la publicité partisane et des sondages électoraux; deuxièmement, il interdit aux tiers étrangers de financer directement des activités partisans, de la

⁷ Sénat, Motion, [Journaux](#), n° 68, 1^{re} session, 42^e législature, 1 novembre 2016, p. 912; Sénat, Motion, [Journaux](#), n° 101, 1^{re} session, 42^e législature, 2 mars 2017, p. 1320.

⁸ Sénat, Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, [Contrôler l'influence étrangère sur les élections canadiennes](#), dix-septième rapport, 1^{re} session, 42^e législature, juin 2017, p. 3.

⁹ Sénat, Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, [Contrôler l'influence étrangère sur les élections canadiennes](#), dix-septième rapport, 1^{re} session, 42^e législature, juin 2017, p. 1.

publicité partisane et des sondages électoraux. Le projet de loi interdit en outre l'exercice d'une influence indue sur les électeurs canadiens par des étrangers.

En ce qui concerne la publicité électorale sur Internet, le projet de loi interdit à toute personne ou entité de vendre des espaces publicitaires à une entité étrangère pour la diffusion d'un message de publicité électorale. Le texte exige également que le propriétaire ou l'exploitant d'une plateforme en ligne qui vend des espaces publicitaires publie sur cette plateforme un registre des messages de publicité partisane et électorale publiés.

Le projet de loi remplace l'obligation du tiers de fournir un rapport sur la publicité électorale par l'obligation de produire un compte provisoire des dépenses du tiers en respectant de nouvelles exigences de déclaration. Aucune disposition du projet de loi C-76 n'autorise explicitement Élections Canada à effectuer des vérifications au hasard des dépenses de publicité électorale des tiers.

Le comité juge préoccupantes les mesures incluses dans les interdictions touchant l'exercice d'une influence indue sur les élections canadiennes par des étrangers que prévoit le nouvel alinéa 282.4(3)c). Ces mesures permettent, entre autres, à une entité étrangère d'exprimer son opinion quant au résultat souhaité de l'élection par divers moyens de diffusion publique. Ainsi, un gouvernement étranger ou autre entité pourrait encourager les électeurs à voter pour ou contre un parti ou un candidat en radiodiffusant son message ou en le publiant dans un journal ou d'autres médias au Canada. Le DGE a fait part au comité de ses commentaires à ce sujet:

Ma compréhension est que cet alinéa n'est pas une exception à l'infraction en tant que telle, mais plutôt une précision supplémentaire sur la portée de l'infraction relative à l'influence étrangère prévue à l'article 282.4. Des précisions similaires, qui circonscrivent la portée des dispositions, se trouvent dans les définitions actuelle et proposée du terme « publicité électorale » et dans la définition proposée de terme « publicité partisane ». Ces dispositions reflètent vraisemblablement un compromis réfléchi entre le droit à la liberté d'expression garanti par la Constitution, y compris la liberté de presse, et la volonté de restreindre l'influence étrangère et les activités publicitaires non réglementées. Toutefois, il revient au Parlement de fixer les limites appropriées à cet égard¹⁰.

Le comité réaffirme la conclusion énoncée dans son rapport de 2017 selon laquelle la LEC ne protège pas suffisamment les élections canadiennes et souligne que le gouvernement du Canada et le Parlement devront prendre des mesures qui vont plus loin que celles prévues dans le projet de loi C-76 pour remédier à la situation. Le comité convient avec la ministre Gould qu'il serait presque impossible de prévenir toutes les formes d'ingérence étrangère pendant les élections et que le projet de loi C-76 « ne constitue que l'un des outils dont nous disposons » pour contrer l'ingérence étrangère¹¹. Scott Jones a expliqué au comité la manière dont le CST collabore avec Élections Canada dans les domaines de la cybersécurité, du renseignement sur les cybermenaces et du soutien aux systèmes¹². Cela étant dit, le comité insiste sur le fait que l'on peut et l'on doit en faire davantage pour dissuader les entités étrangères de s'ingérer dans les élections canadiennes et pour les tenir responsables de tels actes.

¹⁰ Directeur général des élections, *Lettre au comité*, 4 décembre 2018.

¹¹ Sénat, Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 21 novembre 2018.

¹² Sénat, Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 28 novembre 2018 (Scott Jones).

Parité entre les sexes

Le comité est conscient par ailleurs que le régime électoral du Canada nécessite des réformes à d'autres égards. Nous trouvons encourageante la volonté de la ministre d'envisager des moyens par lesquels la LEC pourrait mieux réduire l'inégalité entre les sexes parmi les candidats présentés par les partis aux élections fédérales au Canada. La ministre s'est dite ouverte à l'idée d'une étude parlementaire sur la question¹³. Le DGE a mentionné lors de sa comparution devant le comité plénier qu'il pourrait administrer un régime comportant des mesures visant « à inciter » les femmes à se porter candidates aux élections¹⁴.

Le comité attendra avec intérêt l'étude en question de même que les délibérations du Sénat lui-même sur cette question.

Vie privée et renseignements personnels

Pour ce qui est de la protection des renseignements personnels, la ministre a expliqué que le projet de loi C-76 oblige les partis politiques à publier leur propre politique en la matière. Bien que ce soit là un premier pas, elle a indiqué qu'elle aimerait qu'une étude parlementaire examine la façon d'assujettir les partis politiques à un régime unique de protection des renseignements personnels¹⁵. Le DGE a précisé que le projet de loi permet de vérifier si un parti politique s'est doté d'une politique sur la protection des renseignements personnels ou non, mais pas de surveiller l'application de cette politique. Il a ajouté que ce type de surveillance devrait exister¹⁶.

Le comité attendra également avec intérêt l'étude en question de même que les délibérations du Sénat lui-même sur cette question.

Électeurs résidant à l'étranger

Le comité a interrogé les témoins au sujet de l'article 152 du projet de loi, qui modifie le paragraphe 222(1) de la LEC en supprimant les deux dispositions limitant le droit de vote des électeurs résidant à l'étranger. Ces derniers doivent premièrement résider à l'étranger depuis moins de cinq ans et, deuxièmement, avoir l'intention de rentrer au Canada pour y résider. Des préoccupations ont été exprimées selon lesquelles un gouvernement étranger pourrait tenter de s'ingérer dans des élections canadiennes en exerçant son influence sur les Canadiens résidant sur son territoire, ou des Canadiens à l'étranger pourraient tenter de s'inscrire dans une circonscription autre que celle où ils résidaient avant de quitter le pays.

Le comité croit que le DGE devrait utiliser le mandat éducatif élargi que lui confère le projet de loi pour bien informer les Canadiens résidant à l'étranger de leurs droits et des règles électorales qui les concernent¹⁷. Élections Canada devrait inclure des renseignements essentiels sur le formulaire de demande d'inscription pour voter à l'étranger¹⁸. Ces renseignements devraient préciser clairement que des sanctions sévères prévues à la LEC pourraient s'appliquer en cas de fausse déclaration.

¹³ *Ibid.*

¹⁴ Sénat, [Débats](#), volume 150, n° 244, 1^{re} session, 42^e législature, 6 novembre 2018.

¹⁵ Sénat, Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, [Témoignages](#), 1^{re} session, 42^e législature, 2 novembre 2018.

¹⁶ Sénat, Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, [Témoignages](#), 1^{re} session, 42^e législature, 28 novembre 2018.

¹⁷ Projet de loi C-76, Loi modifiant la Loi électorale du Canada et d'autres lois et apportant des modifications corrélatives à d'autres textes législatifs (Loi sur la modernisation des élections), article 14.

¹⁸ Élections Canada, [Demande d'inscription et de bulletin de vote spécial \(À l'intention des électeurs canadiens résidant au Canada\)](#) (EC 78500-X).

Le comité fait observer que la constitutionnalité de la disposition de la LEC limitant à cinq ans le droit de vote des Canadiens résidant à l'étranger a été contestée devant les tribunaux par deux Canadiens vivant aux États-Unis. La Cour suprême du Canada a autorisé les deux requérants à interjeter appel de la décision de la Cour d'appel de l'Ontario selon laquelle la limite contrevient à l'article 3 de la *Charte*, mais qu'elle est raisonnable et peut se justifier en vertu de l'article 1 dans le cadre d'une société libre et démocratique¹⁹. La Cour suprême a entendu la cause au début de l'année, mais n'a pas encore rendu public son jugement²⁰.

Plateformes en ligne

Le comité a recueilli le témoignage de trois plateformes de médias sociaux pendant ses audiences : Google, Twitter et Facebook.

Twitter et Google ont informé le comité de leurs efforts pour accroître la transparence sur leurs sites Web en ce qui a trait aux annonceurs qui diffusent des messages de publicité politique pendant des campagnes électorales. Ils se sont inquiétés du fait que le type de renseignements demandés dans le projet de loi, notamment de nouveaux renseignements concernant les termes « agent financier », « agent enregistré » et « agent officiel », diffère beaucoup des renseignements qu'ils fournissent déjà aux États-Unis et de ce qu'ils font sur une base volontaire. Ils estiment que la façon dont ils publient actuellement l'information concernant une entité ayant payé pour un message publicitaire se gère plus efficacement et permet d'effectuer plus facilement une recherche. Ils recommandent une approche coopérative et préfèrent la méthode mise en place par la *Federal Election Commission* des États-Unis et qui consiste à fournir un numéro d'identification aux annonceurs, dont la liste figure dans une base de données publique.

Twitter et Google ont aussi des réserves au sujet des modifications apportées par le projet de loi C-76 qui prévoient des infractions pour les plateformes en ligne, y compris les sites Internet et les applications, en cas de violation de certaines dispositions régissant l'affichage de messages de publicité électorale sur leurs sites Web²¹. Leurs craintes concernent en particulier la difficulté que pose la surveillance proactive de la publicité pour déceler les messages partisans ou électoraux en vue de se conformer à leurs obligations d'enregistrement. Les deux entreprises ont recommandé de modifier ces infractions pour préciser que les exploitants de plateformes en ligne ne s'exposent à des sanctions pénales que s'ils violent sciemment les règles sur la publicité les obligeant à identifier la publicité partisane et électorale. Twitter a également demandé l'ajout d'une disposition autorisant les plateformes en ligne à utiliser de bonne foi l'information fournie par les annonceurs sans s'exposer à des sanctions.

Facebook a exprimé par écrit son appui à l'égard du projet de loi C-76, s'engageant à se conformer aux dispositions du projet de loi qui « empêcherai[en]t notamment les médias de vendre sciemment de l'espace publicitaire à des parties étrangères » et à « tenir un registre de publicités partisans et électorales avant et pendant la campagne électorale²²».

Le comité constate que plusieurs dispositions relatives aux plateformes en ligne ont été ajoutées au texte par le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre après l'audition par

¹⁹ [Frank v. Canada \(Attorney General\)](#), 2015 ONCA 536. [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT]

²⁰ Cour suprême du Canada, *Gillian Frank, et al. c. Procureur général du Canada*, [Registre 36645](#).

²¹ Voir les nouveaux articles 495 et 496 de la LEC, tels que modifiés par les articles 333 à 337 du projet de loi C-76.

²² Sénat, Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, [Mémoires](#), 29 novembre 2018 (Facebook).

celui-ci de représentants de Twitter et de Facebook²³. Ces derniers n'avaient donc pas encore eu l'occasion de commenter ces amendements.

Le comité préconise l'établissement par le projet de loi C-76 d'un régime législatif qui tient compte des réalités publicitaires des plateformes en ligne tout en assurant une transparence suffisante pour protéger l'intégrité des élections canadiennes. Le gouvernement du Canada devrait par conséquent continuer de travailler avec les exploitants des plateformes en ligne sur les moyens les plus efficaces de réglementer la publicité partisane et électorale.

Conclusion

Le comité est sensible au fait que le projet de loi C-76 doit recevoir la sanction royale à temps pour qu'Élections Canada et le Bureau du commissaire aux élections fédérales puissent se préparer en vue de la prochaine élection fédérale qui doit avoir lieu le 21 octobre 2019²⁴. Le comité continuera de suivre de près les questions soulevées dans le présent rapport et dans son rapport de 2017 pour voir comment le DGE et le CEF y donneront suite et pour évaluer l'incidence globale du projet de loi C-76. Le Parlement devrait en outre prendre d'autres mesures pour contrer l'ingérence étrangère dans les élections au Canada. Étant donné que les menaces contre la cybersécurité canadienne ne se limitent pas aux élections ni au Canada²⁵, le Parlement devrait continuer d'étudier ces menaces et le Sénat devrait convoquer de nouveau le Centre de la sécurité des télécommunications pour s'enquérir des efforts mis en œuvre pour éliminer ces dernières.

²³ Il s'agit notamment de modifications aux articles 206 et 333 et au nouvel article 208.1.

²⁴ Sénat, *Débats*, volume 150, n° 244, 1^{re} session, 42^e législature, 6 novembre 2018.

²⁵ Sénat, Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 29 novembre 2018 (Rafael Jacob).