



Enjeux découlant des communications inappropriées reçues par des électeurs

Rapport de la table ronde

Mars 2013

Introduction

Depuis l'élection générale de mai 2011, il y a 18 mois, de l'information préoccupante a été mise au jour : des électeurs auraient reçu des appels irréguliers au cours de la campagne. Dans certaines circonscriptions, il semble que des appels enregistrés ou de vive voix ont été faits dans le but de communiquer des renseignements faux ou trompeurs sur l'emplacement des lieux de scrutin, agacer les électeurs ou interférer avec leur vote. Au mois d'août 2012, Élections Canada avait été saisi de quelque 1 400 plaintes de communications irrégulières ou frauduleuses.

Naturellement, ces faits ont suscité beaucoup d'indignation dans la population, en plus de soulever des questions importantes sur l'intégrité du déroulement des élections fédérales au Canada. Comme le directeur général des élections, Marc Mayrand, l'a dit le 29 mars 2012 devant le Comité permanent de la Chambre des communes sur la procédure et les affaires de la Chambre : « Si nous [...] laissons [ces questions] sans réponse, elles risquent de porter atteinte à un élément essentiel d'une saine démocratie, soit la confiance des électeurs à l'égard du processus électoral¹. »

Au lendemain de la campagne électorale, le commissaire aux élections fédérales a lancé une enquête afin d'établir avec exactitude ce qui s'est passé, d'identifier les contrevenants et de prendre les mesures qui s'imposent. Les résultats de cette enquête joueront pour beaucoup dans le rétablissement de la confiance publique envers le système, mais ils ne sauraient suffire. En effet, s'il revient aux enquêteurs de faire traduire en justice Pierre Poutine², c'est aux décideurs qu'il incombe d'examiner si, par la modification des lois et règlements électoraux, ils pourraient améliorer l'application des règles et prévenir les abus.

¹ <http://www.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?DocId=5486526&Mode=1&Parl=41&Ses=1&Language=F>

² « Pierre Poutine » est le pseudonyme qu'a utilisé l'auteur des appels automatisés dans Guelph, en Ontario, lorsqu'il a acheté le téléphone cellulaire dont il s'est servi pour organiser la diffusion. Il semble qu'il espérait ainsi envoyer les électeurs au mauvais bureau de scrutin le jour de l'élection.

À l'appui de cet objectif, le directeur général des élections s'est engagé à présenter au Parlement, d'ici mars 2013, un rapport de recommandations sur la réglementation des communications avec les électeurs, dans le contexte de l'évolution rapide des moyens technologiques, combinée à l'impératif de la protection des renseignements personnels. Dans un document de discussion³ publié en 2012, Élections Canada aborde les aspects suivants de tout projet de réforme :

- Au 21^e siècle, comment faire en sorte que les technologies favorisent la participation électorale, sans qu'on en abuse ?
- Les responsables des abus doivent être punis, mais le Parlement devrait-il en plus envisager de changer les lois, les politiques ou les règlements pour que ces technologies soient utilisées correctement et à l'avantage des citoyens ?
- Dans quelle mesure, et de quelle façon, les partis politiques doivent-ils être tenus responsable de la prévention des abus ?
- Quel est le juste milieu entre la protection des renseignements personnels des électeurs, et le droit des partis et des candidats d'utiliser différents mécanismes pour communiquer avec les électeurs ?
- Existe-t-il des outils qui faciliteraient les enquêtes sur les communications électorales trompeuses ?

En plus de consulter directement les partis politiques enregistrés sur le contenu du document de discussion, Élections Canada a tenu, en partenariat avec l'Institut de recherche en politiques publiques (IRPP), une table ronde de spécialistes. Leurs commentaires sont résumés dans le présent rapport.

La table ronde et le rapport

La discussion en table ronde, d'une durée d'une journée, a eu lieu à Montréal, au Québec, le 5 décembre 2012. L'IRPP, un *think tank* national, indépendant et non partisan, l'a convoquée et présidée. Les experts et intervenants invités, prenant comme point de départ le document de discussion d'Élections Canada, ont débattu avec franchise des conseils de réforme que devrait donner au Parlement le directeur général des élections. La table ronde ne s'est pas attardée aux détails des accusations ni aux événements supposés d'avril et de mai 2011. On a plutôt demandé aux experts comment améliorer le processus électoral canadien.

L'IRPP a établi l'ordre du jour et choisi les participants en collaboration avec Élections Canada. On s'est assuré qu'une large gamme de compétences et de points de vue soient représentés : connaissance des cadres électoraux législatifs et réglementaires actuels ; de l'utilisation actuelle par les partis de l'information et des technologies de l'information et des communications (TIC) ; des enjeux liés à la collecte des données et à la protection des renseignements personnels ; de la recherche en marketing ; et des institutions démocratiques. Aux fins de comparaison avec la situation canadienne, des experts de l'environnement politique américain ont également été invités.

³ « Enjeux découlant des communications téléphoniques inappropriées reçues par des électeurs », http://www.elections.ca/res/cons/tele/pdf/tele_f.pdf.

Afin que tous puissent contribuer librement à la discussion, un nombre restreint d'invitations ont été faites, et la règle de Chatham House a été suivie. Le contenu du débat pouvait être publié, mais sous le couvert de l'anonymat, et les participants se sont prononcés à titre personnel, et non en tant que représentants de leur organisation.

Quatre grandes questions étaient à l'ordre du jour⁴ :

- Comment les partis utilisent-ils actuellement la technologie pour communiquer avec les électeurs ?
- Quels défis la communication avec les électeurs – légitime ou non – pose-t-elle du point de vue des politiques publiques ?
- Quelle sera la technologie de demain ? Quel impact aura-t-elle sur les méthodes de communication des partis politiques avec les électeurs ?
- Comment Élections Canada et le Parlement devraient-ils répondre aux événements mis en lumière depuis la dernière élection fédérale ? Comment doivent-ils s'adapter aux utilisations sans cesse nouvelles des TIC ?

Le présent rapport a été rédigé par le président de l'IRPP, Graham Fox, qui a également présidé la discussion. L'IRPP remercie sincèrement les personnes suivantes de leur contribution au débat :

- Colin Bennett, professeur, Département de science politique, Université de Victoria
- André Blais, professeur, Département de science politique, Université de Montréal
- David Coletto, stratège principal (président-directeur général), Abacus Data
- Kenneth Cosgrove, professeur agrégé, Département d'études gouvernementales, Université Suffolk
- Tom Flanagan, professeur, Département de science politique, Université de Calgary
- Wally Hill, vice-président, Affaires publiques et communications, Association canadienne du marketing
- Luc Juillet, titulaire de la Chaire de recherche Jean-Luc Pépin, et directeur, École supérieure d'affaires publiques et internationales, Université d'Ottawa
- Anke S. Kessler, professeure, Département d'économie, Université Simon Fraser
- Carissima Mathen, professeure agrégée, Faculté de droit, Université d'Ottawa
- Andrea Rosen, cadre en chef, Conformité et Enquêtes, Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes
- F. Leslie Seidle, directeur de la recherche, Institut de recherche en politiques publiques
- Daniel P. Tokaji, professeur de droit désigné, Robert M. Duncan/Jones Day, Moritz College of Law
- Lori Turnbull, professeure agrégée, Département de science politique, Université Dalhousie
- Konrad von Finckenstein, ex-président, Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes

⁴ Voir l'annexe 1.

Le présent rapport, certes enrichi par les commentaires de tous les participants, ne relate pas chacun des points soulevés par chaque participant. Il résume les principales idées formulées pendant la journée, les sujets qui ont fait consensus ou suscité des désaccords, et les recommandations généralement admises. C'est donc dire que l'IRPP assume la responsabilité tant du sommaire que des recommandations. À noter enfin que la structure du rapport suit celle de l'ordre du jour et de la discussion ; c'est pourquoi certaines idées ou propositions de réforme reviennent au cours du document.

Comment les partis communiquent-ils actuellement avec les électeurs ?

La table ronde a commencé par une discussion sur les moyens qu'utilisent actuellement les partis politiques pour communiquer avec les électeurs. Dès le début, les participants ont distingué les moyens légitimes et des procédés illégitimes, et insisté sur cette distinction. En effet, les partis politiques canadiens communiquent avec l'électorat de diverses manières et à diverses fins, qui sont parfois avantageuses non seulement pour le parti, mais pour tout le système.

Au nombre des communications légitimes, on compte les appels de vive voix faits par les partis pour reconnaître ou mobiliser leurs électeurs, et obtenir du financement. Contrairement aux partis américains, qui sous-traitent ce travail, les partis canadiens s'en chargent habituellement eux-mêmes. Les appels de vive voix servent aussi à faire des sondages (le plus souvent réalisés par des tiers) et à tenir des débats-conférences téléphoniques avec les chefs, les porte-parole et les responsables locaux. Quant aux appels automatisés, qui sont souvent sous-traités, ils sont de plus en plus utilisés, car de moins en moins dispendieux. Ils servent principalement à diffuser des rappels aux partisans (dates de réunions et d'activités, adresses des lieux de scrutin) et à mener des sondages interactifs ou tendancieux⁵.

Les communications illégitimes, qui peuvent être de vive voix ou automatisées, servent à diffuser auprès de certains électeurs de la fausse information. Elles peuvent aussi prendre la forme d'appels agaçants ou agressifs attribués à un autre candidat ou parti, ou encore viser à saturer le standard téléphonique d'un adversaire. Ce sont les communications de ce genre qui suscitent l'attention des médias depuis que le *Ottawa Citizen* a révélé, il y a plus d'un an, que des appels illicites avaient été faits dans Guelph. Les participants ont reconnu que les incidents qui se sont produits dans Guelph et d'autres circonscriptions soulevaient des préoccupations sérieuses, mais ils ont jugé que le débat ne devait pas se limiter aux abus des TIC : même l'utilisation légitime des TIC par les partis doit faire l'objet de nouvelles politiques, vu les progrès technologiques.

C'est donc dire qu'Élections Canada ferait bien, en réponse au scandale des appels automatisés, de ne pas simplement réagir aux cas de communications illégitimes qui ont été dévoilés, mais de réfléchir aux conséquences de l'utilisation légitime des technologies des communications par les partis politiques. Chose certaine, il faut, avant d'envisager des modifications aux lois et règlements, définir très précisément le problème.

⁵ On appelle « tendancieux » les sondages dont les questions mêmes visent à faire passer un message plutôt qu'à obtenir une véritable réponse.

L'utilisation illégitime des TIC pour communiquer avec l'électorat

Les communications illégitimes ont d'abord été discutées par les participants. Tous se sont entendus pour dire qu'il fallait premièrement définir l'ampleur du problème à régler. Sinon, on risquait de le circonscrire trop étroitement, ou au contraire d'en exagérer l'importance. À propos de ce dernier cas, un des participants, expert de l'utilisation des TIC en politique, a expliqué que, à mesure que l'utilisation des téléphones conventionnels diminuera, les partis adopteront naturellement d'autres technologies, abandonnant fort probablement les appels automatisés. Par contre, si on limite la question aux incidents précis de 2011, les mesures s'avéreront peut-être inefficaces dès que les travailleurs électoraux accroissent leur utilisation des nouvelles technologies. Dans ce contexte, les participants ont adhéré à ce que proposait Élections Canada dans son document de discussion : les décideurs doivent adopter une perspective à long terme et une définition large des technologies des communications.

Les participants ont cerné ensuite un deuxième aspect : la logistique. Les communications avec les électeurs sont souvent organisées par le parti central, mais il arrive que les campagnes des candidats soient aussi concernées, de même que d'autres organismes ou entreprises de l'extérieur. Or les efforts de tous ces groupes différents ne sont pas toujours bien coordonnés, ni bien consignés par écrit. Quand des abus se produisent, il est donc parfois difficile d'identifier les fautifs et les responsables. Les participants ont convenu que ces activités devaient faire l'objet d'une meilleure documentation dès le départ, et que ces traces écrites devaient être conservées plus longtemps, et par plusieurs acteurs (particulièrement les partis et les entreprises de télécommunication), afin d'être consultables après l'élection en cas d'enquête.

Dernier défi : contrer l'effet négatif de ces incidents relativement rares sur la confiance du grand public. Ce serait une erreur d'interdire tous les appels automatisés (ils peuvent remplir plusieurs rôles utiles pendant la campagne), mais il serait tout aussi erroné de nier les conséquences de ne serait-ce qu'un seul de ces abus sur la confiance de la population dans l'intégrité du processus électoral. Comme un participant l'a dit, dès qu'une pratique trompeuse est connue du grand public, on en vient à croire qu'il y a eu fraude même lorsque c'est faux.

En résumé, les participants ont reconnu qu'il faut examiner attentivement le problème des communications illégitimes. Les événements d'avril et de mai 2011 ont mis en lumière les faiblesses du système actuel, et la nécessité d'y apporter des changements. Mais les participants ont également convenu que si nous nous limitons aux communications illégitimes, nous passerions à côté de l'essentiel : c'est tout le régime de réglementation qu'il faut adapter aux techniques – y compris légitimes – qu'utilisent aujourd'hui les partis pour recueillir et stocker l'information sur les électeurs, et communiquer avec eux.

L'utilisation légitime des TIC pour communiquer avec l'électorat

Sur la question des communications légitimes, les participants ont mentionné que les partis politiques canadiens, si leurs techniques de mobilisation des électeurs n'atteignent pas le niveau de sophistication de la campagne de Barack Obama l'automne dernier, s'intéressent aux innovations américaines, et font des progrès rapides. Il n'y a pas si longtemps, la plus petite unité ciblée pour la répartition des ressources de communication était le pâté de maisons ou l'immeuble à appartements, l'analyse de données permettant d'en connaître la densité de partisans potentiels. Mais de plus en plus, les partis peuvent produire un portrait détaillé de leurs bassins d'électeurs potentiels, et concentrer sur eux leurs messages, plutôt que de perdre du temps et des ressources à prêcher dans le désert. Les partis

continueront d'accroître leur capacité de combiner les jeux de données et de préciser le profil des électeurs ; les décideurs ont donc tout intérêt à mettre à jour en conséquence les lois et règlements.

La plupart des participants veulent bien que les partis recueillent de l'information, puisqu'ils peuvent ainsi mieux mobiliser leurs partisans. Mais les progrès technologiques soulèvent des préoccupations du point de vue de la protection des renseignements personnels et de la gestion des données. Plus les partis pourront fusionner les données de diverses sources et en tirer des profils d'électeurs individuels, plus il faudra surveiller l'utilisation, le stockage et la protection de ces données. Les participants ont donc convenu qu'il fallait envisager de soumettre les partis politiques aux régimes de protection des renseignements personnels. Les bases de données des partis contiennent en effet souvent des renseignements personnels sensibles, et il devient de plus en plus difficile de séparer ceux qui permettent d'identifier la personne de ceux qui ne le permettent pas. Quelques participants ont fait remarquer que la commissaire à la protection de la vie privée reçoit plus de plaintes qu'avant, mais qu'elle n'a pas le pouvoir de contrainte. De plus, les partis ne sont tenus à aucune norme précise, et ils ne sont même pas obligés d'avoir une politique sur la protection des renseignements personnels. En fait, ce qui inquiétait le plus certains participants, ce n'était pas l'abus des télécommunications, mais les atteintes à la protection des données. D'autant plus que beaucoup des règlements actuels en la matière ne s'appliquent pas aux partis politiques : par exemple, si un employé de campagne oublie des données non chiffrées au parc ou à l'aéroport, il n'est pas du tout certain que les victimes auraient le moindre recours.

Cela dit, les participants n'estimaient pas pour autant qu'il fallait simplement étendre aux partis politiques les règles qui s'appliquent aux organismes privés. En effet, le système accorde une importance primordiale à la communication entre partis et particuliers. Ceux-ci n'aiment peut-être pas beaucoup que les partis politiques possèdent leurs renseignements personnels, mais il reste que, en tant que consommateurs, ils s'attendent de plus en plus à ce que les partis qui les appellent connaissent certaines choses à leur sujet. Au lieu de limiter la nature et la quantité des renseignements recueillis par les partis, il faudrait peut-être mieux réglementer l'utilisation et le stockage de l'information.

Les participants ont donc convenu que ce serait une erreur d'être aussi restrictif dans le domaine politique que dans le domaine commercial. Élections Canada devrait recommander une approche de protection des renseignements personnels axée sur des principes bien définis ; l'organisme s'adapterait mieux à l'évolution technologique, et refléterait la différence entre communication politique et marketing. Nous ne devons pas perdre de vue les effets salutaires de la technologie sur la démocratie, notamment sur le plan du taux de participation électorale. Comme un participant l'a dit : « Je veux certes empêcher ces pratiques déplorables, mais pas assommer un moustique avec un maillet. »

Les participants ont aussi fait remarquer que, même quand les communications sont légitimes, des erreurs peuvent s'être glissées dans les jeux de données, problème qu'aggrave encore la fusion des bases de données. Beaucoup ont donné l'exemple précis des listes internes de numéros exclus : vu le nombre de listes différentes tenues et administrées par les groupes concernés, il est difficile de s'assurer que tous les membres d'une même campagne ou d'un même parti, à tous les niveaux, utilisent la même liste, exacte et à jour ; c'est d'autant plus vrai quand on considère qu'il n'y a pas beaucoup de temps, pendant les courtes campagnes électorales, pour mettre à jour l'information et la diffuser à tous.

Si la grande majorité des participants voulaient que les partis soient autorisés à contacter les électeurs par téléphone, l'un d'entre eux, au contraire, s'est dit fermement en faveur de l'interdiction pure et simple des télécommunications avec les électeurs. Il a fait valoir que le Japon et l'Allemagne, par

exemple, avaient choisi cette option, et que ces pays avaient pourtant un meilleur taux de participation électorale que le Canada et les États-Unis. Dans l'ensemble, cependant, les participants jugeaient favorablement le fait que les partis améliorent leurs méthodes de communication avec les électeurs. Selon la plupart d'entre eux, les réformes envisagées ne devraient pas étouffer cette capacité des partis de mobiliser politiquement la population. Le Parlement et Élections Canada devront donc créer un cadre qui encourage ces contacts et appuie leurs effets positifs, mais prévient les problèmes éventuels.

Les participants ont aussi fait valoir que les décideurs devaient tenir compte du contexte dans lequel s'inscrivent ces réformes potentielles. La révision des règles sur le financement politique en 2004 a altéré la relation entre les partis et les groupes organisés comme les entreprises et les syndicats. En effet, les partis étaient devenus financièrement dépendants de cette relation, et le grand public s'inquiétait de plus en plus de l'influence de l'argent sur le débat politique. Le système actuel force les partis politiques à ne compter que sur les particuliers pour financer leurs activités – tendance que renforcera encore l'élimination de la subvention aux partis par vote reçu. Il faut donc s'attendre à ce que ces derniers fassent tout ce qu'ils peuvent pour perfectionner leurs méthodes de mobilisation des partisans.

De même, et de manière très concrète, nous devons reconnaître que les partis politiques sont, essentiellement, des organisations bénévoles aux ressources limitées. De nombreux participants à la table ronde se sont demandé si les partis auront l'expertise bénévole et les ressources financières nécessaires pour se conformer à une nouvelle série de règlements. Dans la mesure du possible, les réformes devront donc tenir compte du fardeau administratif et financier qu'impliqueraient pour les partis les différents projets de réforme.

Un regard sur l'avenir : les progrès technologiques et leurs conséquences pour les partis politiques

Après s'être penchés sur l'utilisation que les partis font des TIC aujourd'hui, les participants ont porté leur attention sur l'évolution que pourraient connaître ces usages dans l'avenir. En prélude à cette discussion, les participants ont pris quelques minutes pour parler des changements technologiques actuels, et de leur impact potentiel sur la conduite des élections et le comportement des partis.

Il ne fait aucun doute que la technologie est le catalyseur qui modifie notre vision à la fois du marketing et de l'art de faire campagne. Par exemple, dans le secteur commercial, la proportion des fonds de marketing consacrés aux publicités de masse diminue depuis quelques années, et l'argent économisé est plutôt investi dans la recherche-analyse et les autres techniques de marketing. Un phénomène similaire s'observe dans le monde politique. Au final, les consommateurs sont maintenant habilités par la technologie à contrôler beaucoup plus leurs relations avec les marques : c'est ce à quoi ils s'attendent sur le marché, et ces attentes se répercuteront de plus en plus dans le domaine politique.

Les participants ont soutenu qu'Élections Canada, lorsque l'organisme communique avec les électeurs et décide de ses interventions à ce sujet, doit tenir compte de ce nouveau paradigme. Conscients de la tension qui existe entre, d'un côté, les concepts de contenu libre et de personnalisation et, de l'autre, le souci de protéger les renseignements personnels et d'accroître la surveillance de leur utilisation, les décideurs doivent faire très attention à leurs interventions dans ce domaine. Quand les technologies se seront stabilisées, il sera moins risqué pour le gouvernement de prescrire des solutions, mais tant

qu'elles connaîtront des transformations rapides, les décideurs ne doivent pas oublier que les actions ont souvent des conséquences imprévues.

Les progrès technologiques ont un impact majeur – positif et négatif – sur la capacité du système de surveiller les communications des partis avec les électeurs. D'un côté, les technologies permettent aux particuliers et aux groupes de ne pas laisser de trace, et de dissimuler leur identité et l'origine des appels. Comme la saga de « Pierre Poutine » l'a amplement montré, certaines technologies, comme celle des appels automatisés, sont peut coûteuses et faciles à utiliser, et il n'est pas aisé d'appliquer les règles après coup. D'un autre côté, si on renforçait les dispositions imposées aux partis et à leurs agents en matière d'information préalable et de conservation des données, la technologie pourrait s'avérer la voie la plus prometteuse pour empêcher la fraude et sévir contre les fraudeurs.

Appliquer les règles et prévenir les abus : évaluation des mesures potentielles

Lorsqu'on a demandé aux participants quels conseils ils donneraient au directeur général des élections, beaucoup sont revenus aux principes établis au départ. Comme un participant l'a dit, les comportements sont de deux sortes : soit légitimes, soit frauduleux. S'ils sont légitimes, s'ils renforcent les relations avec les électeurs, ils doivent être encouragés. Élections Canada doit certes être prêt à introduire des règlements et à les faire appliquer, mais sans jamais confondre les actes sciemment mauvais avec la simple négligence. L'objectif est évidemment de dissuader les fraudeurs potentiels, ce qu'on fait en imposant des peines adéquates lorsqu'un préjudice a été causé.

Bien définir les règles

La grande majorité des participants étaient favorables à l'augmentation des pouvoirs d'enquête et de d'exécution des règles conférés à Élections Canada – c'était une des propositions du document de discussion. Beaucoup souhaitaient aussi qu'on accroisse les exigences de divulgation imposées aux partis politiques – et aux associations de circonscription – dans une optique de transparence. À cet égard, on a mentionné qu'Élections Canada et le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC) avaient un mandat complémentaire. Ces deux entités auraient donc tout intérêt à collaborer et à veiller au bon alignement de leurs réglementations respectives. Quelques participants, par ailleurs, ont prôné l'augmentation du nombre et/ou de la sévérité des peines en cas d'infraction.

De nombreux participants ont toutefois nuancé leur appui aux mesures punitives. Premièrement, ils préféreraient que, dans la plupart des cas, les changements soient préventifs, plutôt que punitifs. Après tout, il est toujours difficile de mettre au point des règles qui gouverneront les comportements d'individus qui, de toute façon, ont décidé de faire fi des règles. De plus, si on allonge la liste des actes répréhensibles, il en résultera presque inévitablement une augmentation du nombre d'infractions signalées. En l'occurrence, ce serait peut-être une bonne chose, puisque qu'on vise à restaurer la confiance publique et à prouver que les contrevenants ne resteront pas impunis. Par contre, le grand public pourrait déduire de l'augmentation des signalements que le problème est plus répandu qu'il ne l'est vraiment, ou qu'il empire alors que ce n'est pas le cas.

Dans une perspective de proactivité, de nombreux participants ont fait valoir que, par l'amélioration des campagnes d'éducation publique, on pourrait faire comprendre aux électeurs, par exemple, que seul Élections Canada peut les aviser d'un déménagement du lieu de scrutin, et qu'il ne le fera jamais par

téléphone. Un participant a posé ainsi la question : comment faut-il outiller les électeurs pour qu'ils puissent se protéger contre les communications frauduleuses ? Toujours sur la question de l'éducation publique, un autre participant a recommandé que les responsables d'Élections Canada réfléchissent à leurs modes et méthodes de communication avec les électeurs, ainsi qu'au contenu de leurs communications. Les partis politiques se servent des recherches les plus récentes en analyse comportementale pour adapter leurs messages, « faire sortir le vote » et atteindre leurs objectifs ; l'autorité de réglementation devrait faire de même.

Encourager l'observation des règles

Certains participants ont signalé que les règles seront d'autant plus observées qu'elles seront comprises. On pourrait donc lancer des programmes positifs qui iront chercher l'adhésion des différents acteurs et créeront une culture partagée, plutôt que d'imposer un strict régime de réglementation. Cette approche est particulièrement indiquée quand on considère le nombre élevé de bénévoles et d'employés que les partis doivent recruter et former pendant la brève période électorale.

Les participants ont aussi discuté des listes de numéros exclus : les gens devraient-ils y être inscrits par défaut, ou au contraire avoir à faire la demande d'y être ajoutés ? Ces listes peuvent-elles être de quelque utilité comme solution au problème qui nous intéresse ? Aucun consensus n'a pu être établi. Certains ont dit qu'il fallait élargir aux partis politiques l'interdiction d'appeler les numéros exclus, tandis que d'autres ont soutenu qu'il serait difficile de s'assurer que ces listes soient respectées. D'autres encore ont mentionné que, vu le rôle crucial que jouent les partis politiques dans le processus démocratique, il ne serait peut-être pas judicieux de donner aux électeurs la possibilité de refuser de recevoir de l'information sur les élections (ou pire encore, d'attendre qu'ils la demandent expressément). La *Charte canadienne des droits et libertés* pourrait même proscrire cette option.

En ce qui concerne la gestion des données, on a proposé de restreindre l'accès aux bases de données des partis, d'exiger la divulgation obligatoire des atteintes à la protection des données, et de tenir les partis eux-mêmes responsables de tout abus.

Quelques participants ont rappelé au groupe un facteur de base : ce n'est pas la technologie qui est le problème. Ce qu'il faut, c'est que le système sache faire la distinction entre les pratiques acceptables/légales, et la fraude. La technologie, il faut l'accepter, mais pas la suppression du vote ; s'il y a eu fraude, peu importe les méthodes de communication utilisées. Comme l'a dit l'un des participants : « Le fraudeur, il se moquera de savoir si on exige des électeurs qu'ils s'inscrivent sur une liste, ou si on les y inscrit par défaut. Ce qu'il faut, c'est établir un cadre qui limitera la fraude, les abus et les violations de la vie privée malgré l'évolution des technologies. Les mesures d'Élections Canada doivent être efficaces et fondées sur des principes solides, et elles ne doivent pas se limiter au dossier des appels automatiques. » À l'appui de cette opinion, un autre participant a utilement énuméré trois préjudices distincts à considérer : la suppression du vote ; l'agacement des électeurs ; et la protection de leurs renseignements personnels. Les mesures de réforme devront traiter de chacun de ces aspects, et mettre à contribution tous les organes de réglementation concernés⁶.

⁶ Les participants ont convenu par exemple qu'un problème comme « l'agacement des électeurs » serait plus efficacement réglementé par le CRTC que par Élections Canada.

L'idée « d'obliger » les partis à adopter un code « volontaire » a suscité un large appui, le groupe préférant les solutions proactives aux mesures d'exécution réactives. Comme un participant l'a fait observer, « une fois l'élection terminée, le mal est fait ». Essentiellement, on demanderait aux partis politiques de se doter d'un code de déontologie et de s'engager publiquement à le respecter. Le parti qui refuserait ou produirait un code insatisfaisant s'en verrait imposer un établi par le directeur général des élections. À l'appui de cette approche, un participant a fait valoir que les partis trouveraient probablement une solution qui leur convient et qui répond aux attentes publiques, parce qu'ils auraient « ... la tête sur le billot. Ils auraient tout intérêt à se plier à cette directive. Ce serait un moyen très pratique de régler la question, et les acteurs ne se feraient pas imposer un code d'en haut. » Le mot d'ordre serait donc la coréglementation plutôt que la conformité passive aux règlements.

À la fin, les participants sont revenus à la question originale de la définition du problème. Comme on ignore ce qui s'est réellement passé, nous ne savons pas si toute une organisation est coupable, ou seulement une personne qui a agi seule. Dans l'ensemble, les participants ont convenu que, si rien ne prouve que les abus sont courants, la réponse des autorités devrait être rapide et ciblée. Il n'est pas justifié, à l'heure actuelle, de remanier le système entier. Mais les participants ont néanmoins insisté sur l'importance de la « confiance publique » ; le simple fait qu'elle soit compromise devrait suffire pour que les décideurs prennent la situation au sérieux. Il faut plus que « des changements marginaux ». Enfin, quelques participants ont fait valoir que les événements ont à tout le moins attiré l'attention sur des réformes à adopter pour une meilleure transparence et protection des renseignements personnels au Canada.

Au-delà de la légalité : culture politique et responsabilité civique

Après s'être penchés sur diverses propositions – resserrement ou modification des règlements, accroissements des pouvoirs, etc. –, les participants ont reconnu que la solution législative/réglementaire impliquait certaines limites. En effet, si les tactiques politiques sont ramenées au seul prisme de la légalité stricte, les acteurs politiques ne feront que chercher de nouvelles façons de contourner la loi, et à chaque élection, les attentes de probité diminueront. Y a-t-il d'autres façons, outre la réforme des règles, de renforcer l'importance des concepts de fair-play et de responsabilité civique ?

Un participant a tout d'abord tenté d'apprécier dans quelle mesure le grand public est au courant du scandale des appels automatisés, et quel en est l'impact sur sa perception du processus électoral. Selon lui, l'importance du scandale ne réside pas dans ses détails : la plupart des Canadiens ne savent probablement pas grand-chose sur ce qui s'est passé. Son impact vient plutôt de sa valeur symbolique : il s'ajoute à un série d'événements qui, au cours des années, ont lentement mais sûrement érodé la confiance populaire dans le système.

Les participants en ont convenu qu'il n'y aurait probablement pas beaucoup de Canadiens, si on leur posait la question, qui approuveraient les actes de Pierre Poutine. Et toute personne ou organisation reconnue coupable de telles actions en paierait chèrement le prix. La réputation des partis politiques est donc un point crucial. Comme l'a dit un des participants : « La plupart des gens croient déjà cyniquement que les partis sont malhonnêtes : si des malversations sont en plus prouvées, ce sont tous les membres du parti qui seront présumés coupables. » De plus, ces sentiments sont enracinés non seulement chez les gens qui suivent la politique, mais aussi chez la grande majorité des citoyens, qui ont

pourtant à cœur la démocratie et l'équité. C'est pourquoi la réponse d'Élections Canada au scandale et ses efforts de restauration de la confiance publique seront des plus importants : en tant qu'organisme, il jouit d'une légitimité supérieure à celle des partis, des groupes d'intérêts et des médias. C'est donc dire qu'Élections Canada doit absolument préserver son impartialité, et diriger *visiblement* les efforts de réforme d'ici la prochaine élection. De ce point de vue, si l'organisme produisait un résultat tangible rapidement, celui-ci aurait une forte valeur symbolique et montrerait au grand public que les autorités agissent.

Certains participants ont mentionné que les médias, vu leur rôle dans la révélation des incidents en question, avaient de même un rôle de soutien à jouer dans le rétablissement de la confiance publique. D'autres ont ajouté que certains groupes civiques, associations et syndicats pourraient être invités à prendre part au débat, puisqu'ils se chargent de plus en plus de fonctions auxiliaires (former les bénévoles, solliciter du financement, mobiliser les partisans et « faire sortir le vote ») pour le compte des partis. De nombreux participants ont insisté sur un rôle crucial d'Élections Canada, soit renseigner les acteurs du scrutin – les partis, les médias et les tiers – sur le processus de scrutin lui-même.

Dans sa réponse au scandale, le Parlement aurait intérêt à mettre en avant non pas des mesures spécifiques isolées, mais un ensemble d'initiatives. Cela dit, les députés devraient aussi garder à l'esprit que ce n'est pas le premier scandale à ébranler la scène politique canadienne. La réponse doit donc être sérieuse, mais il ne faut pas s'imaginer que les choses étaient plus roses jadis. En fait, la situation connaît probablement au contraire une amélioration constante depuis quelques décennies. Mais l'idée qu'elle empire au contraire, même si c'est faux, peut être corrosive. Par ailleurs, les partis pourraient envoyer un message symbolique et salubre de changement s'ils réussissaient à s'entendre tous sur les mesures de réforme : les parlementaires devraient envisager très sérieusement cette possibilité. Par contre, les auteurs des propositions ne devraient pas pour autant se limiter aux seules idées qui, selon eux, obtiendront les votes à la Chambre des communes. Il faut penser plus loin que le terme de l'enquête – penser « ambitieux » –, car des événements futurs pourront rendre un jour possible ce qui est impossible aujourd'hui.

Enfin, comme l'opinion du grand public compte dans ce dossier, il sera de la plus grande importance qu'Élections Canada fasse connaître aux Canadiens ses initiatives et les progrès réalisés. Le grand public a besoin de savoir que l'organisme a la situation en main – c'est presque aussi important que le contenu des réformes elles-mêmes.

Conclusion : conseils au directeur général des élections

La dernière partie de la table ronde a porté sur les conseils que les participants voulaient donner au directeur général des élections. Les voici, sans aucun ordre particulier :

1. Malgré le sérieux des problèmes soulevés, les décideurs doivent prendre tout le temps nécessaire pour définir précisément les enjeux à traiter et juger des propositions de réforme à la lumière de cette définition.
2. Il faut non seulement corriger les lacunes mises au jour, mais aussi traiter les questions soulevées par les communications légitimes avec les électeurs : transparence, gestion des données et protection des renseignements personnels.

3. Accorder la priorité aux mesures proactives – elles auront probablement plus d’effet sur les comportements que les mesures réactives, et seront utiles même devant le fait accompli.
4. Obliger les partis politiques à négocier, à adopter et à publier un code de déontologie, ou leur en imposer un s’ils refusent de le faire.
5. S’assurer que les « régulateurs » des partis politiques en apprennent autant sur les techniques de communication avec les électeurs et les technologies modernes que les partis.
6. Lancer, peut-être en collaboration avec la commissaire à la vie privée, un débat public sur la protection des renseignements personnels utilisés aux fins électorales.
7. Veiller à ce que les réformes proposées ne limitent pas indûment la capacité des partis de communiquer avec l’électorat.
8. Insister sur le mandat d’éducation publique d’Élections Canada.
9. Faire la distinction entre la lutte contre la fraude facilitée par la technologie et l’adaptation du cadre de réglementation à l’évolution technologique.
10. Envisager les changements dans le contexte élargi du financement politique et du renouvellement démocratique.

Les participants ont convenu que toute initiative de réforme devait tout d’abord susciter la confiance du grand public. Les diverses mesures doivent être évaluées sous cet angle : contribueront-elles à rétablir la confiance publique ? Dans cette optique, il faut mieux renseigner les Canadiens sur le processus électoral, le rôle d’Élections Canada et les méthodes qu’il emploie lorsqu’il doit communiquer avec eux. De plus, les propositions de réforme doivent non pas simplement réagir à la réalité des appels automatiques, mais anticiper les innovations technologiques de demain. En effet, ces appels ne seront pas toujours controversés ; il faut donc plutôt se demander comment prévoir les changements technologiques à venir.

Les participants souhaitent fermement que les partis continuent de pouvoir communiquer avec les électeurs. Quant à savoir si ceux-ci devraient être par défaut ou non sur les listes de numéros exclus, si les partis ont le droit d’avoir accès aux électeurs, ou si au contraire les personnes ont le droit de s’exclure de cet accès, ces questions restent ouvertes et méritent une réflexion supplémentaire.

Enfin, il serait avantageux de diviser en deux étapes le processus de réforme. La première étape – modifier les exigences de divulgation, fermer les brèches, prévenir les atteintes à la sécurité des bases de données des partis, et instaurer un code de déontologie des partis – pourrait être mise en œuvre assez rapidement. La deuxième étape – prévoir le rôle futur des partis politiques, déterminer la marge de manœuvre qu’on voudra leur accorder, et prescrire les règles sur le consentement qu’ils devront obtenir des électeurs pour certaines activités – soulève peut-être davantage la controverse et implique de toute façon un regard à long terme.

En conclusion, pour les participants, penser à l’avenir était aussi important que scruter le passé. Ils se sont dits reconnaissants d’avoir été invités à cette consultation, et ils ont souhaité beaucoup de succès au directeur général des élections, à qui il incombait maintenant, fort de leurs conseils, de formuler ses recommandations au Parlement.



**ENJEUX DÉCOULANT DES
COMMUNICATIONS INAPPROPRIÉES
REÇUES PAR DES ÉLECTEURS**

TABLE RONDE

Le mercredi 5 décembre 2012

Marriott Château Champlain
Salle Neufchatel
Montréal (Québec)

Ordre du jour

8 h – 8 h 30	Petit-déjeuner continental
8 h – 8 h 45	Mot de bienvenue (Graham Fox, IRPP)
8 h 45 – 8 h 55	Introduction (Stéphane Perrault, Élections Canada)
8 h 55 – 9 h 15	Mise en contexte
9 h 15 – 10 h 15	Discussion en groupe
10 h 15 – 10 h 30	Pause
10 h 30 – 11 h	Regard sur l'avenir : comment évolue la technologie, et quelle incidence cela aura-t-il sur nos politiques ?
11 h – 12 h 30	Appliquer les règles et prévenir les abus : évaluation des mesures potentielles
12 h 30 – 13 h 30	Déjeuner
13 h 30 – 15 h	Au-delà de la légalité : culture politique et responsabilité civique
15 h – 15 h 45	Récapitulation et clôture



ENJEUX DÉCOULANT DES COMMUNICATIONS INAPPROPRIÉES REÇUES PAR DES ÉLECTEURS

TABLE RONDE

Le mercredi 5 décembre 2012

Marriott Château Champlain
Salle Neufchatel
Montréal (Québec)

Participants

Spécialistes en politiques

Colin Bennett	Professeur, Département de science politique, Université de Victoria
André Blais	Professeur, Département de science politique, Université de Montréal
David Coletto	Stratège principal (président-directeur général), Abacus Data
Kenneth Cosgrove	Professeur agrégé, Département d'études gouvernementales, Université Suffolk
Tom Flanagan	Professeur, Département de science politique, Université de Calgary
Wally Hill	Vice-président, Affaires publiques et communications, Association canadienne du marketing
Luc Juillet	Titulaire de la Chaire de recherche Jean-Luc Pépin et directeur, École supérieure d'affaires publiques et internationales, Université d'Ottawa
Anke S. Kessler	Professeure, Département d'économie, Université Simon Fraser
Carissima Mathen	Professeure agrégée, Faculté de droit, Université d'Ottawa
Andrea Rosen	Cadre en chef, Conformité et Enquêtes, CRTC
Daniel P. Tokaji	Professeur de droit désigné, Robert M. Duncan/Jones Day, Moritz College of Law
Lori Turnbull	Professeure agrégée, Département de science politique, Université Dalhousie
Konrad von Finckenstein	Ex-président, CRTC

Institut de recherche en politiques publiques

Graham Fox	Président
F. Leslie Seidle	Directeur de recherche

Élections Canada

Stéphane Perrault	Sous-directeur général des élections, Services juridiques, Conformité et Enquêtes
Michèle René de Cotret	Avocate générale, Affaires électorales
Alain Pelletier	Directeur par intérim, Politique et Recherche
Karina Kessar	Coordonnatrice principale des politiques