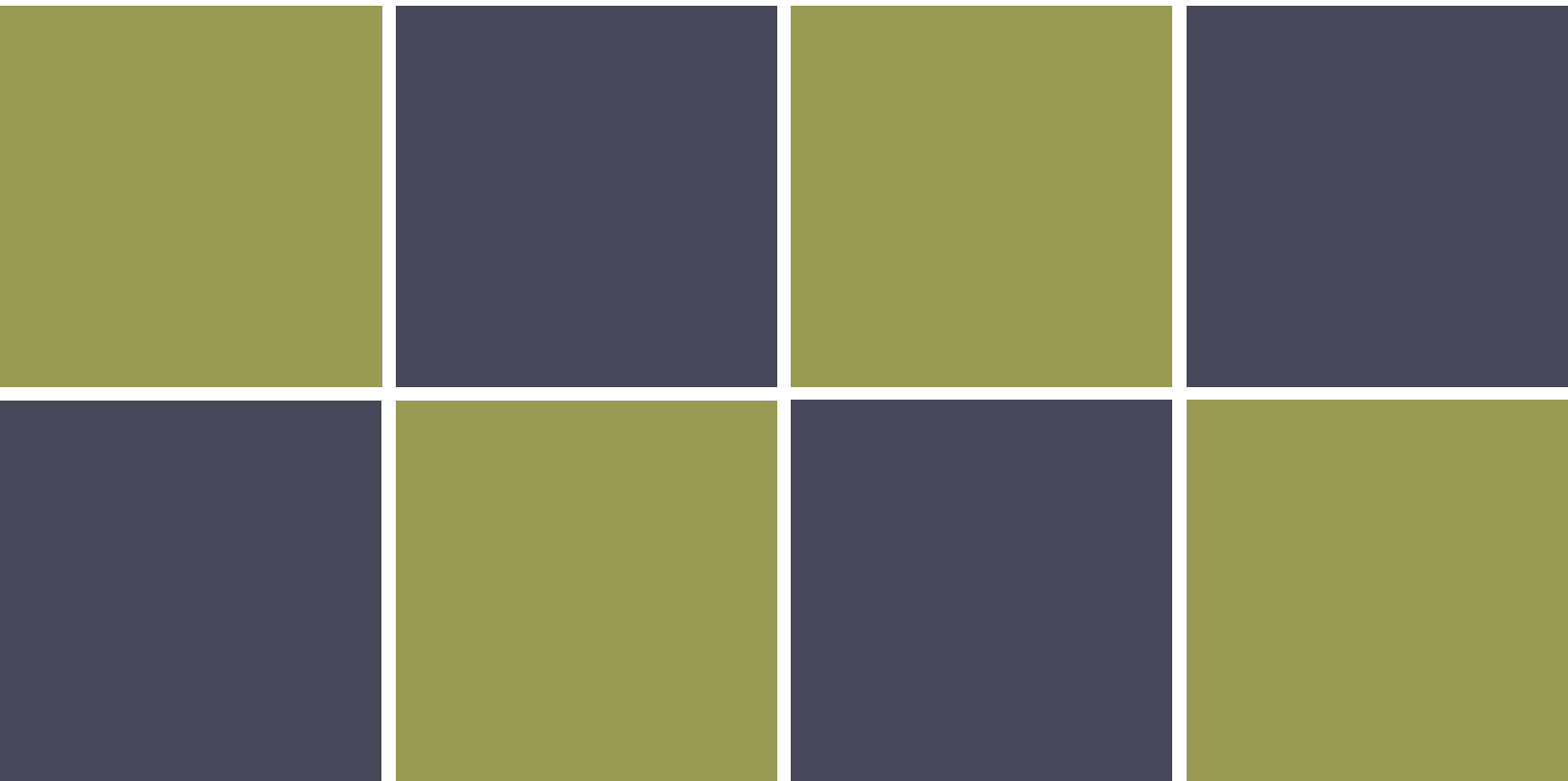


REPORT OF THE COMMISSIONER 2018 to 2020

RAPPORT DU COMMISSAIRE 2018 à 2020



Manitoba
Commissioner
of Elections 

Commissaire
aux élections 
du Manitoba

Role of the Commissioner of Elections

The commissioner of elections is an independent officer who oversees compliance with Manitoba election laws, specifically *The Elections Act* (EA) and *The Election Financing Act* (EFA). The commissioner is responsible for investigations and, where appropriate, prosecution under the legislation. In general, the commissioner's role involves investigation of potential violations of the law and determining what action, if any, needs to be taken when a violation has occurred.

If, at the conclusion of an investigation, the commissioner is of the view that an offence has been committed, the EA and the EFA give the commissioner the power, in his discretion, to:

- During an election, apply to the court for an injunction
- Prosecute the offence
- Where a prosecution is not required,
 - Issue a formal caution, or
 - Enter into a compliance agreement
- Take no further action

Elections Manitoba provides compliance assistance and training to political entities to help them fulfill their responsibilities under the EA and EFA. The commissioner is appointed by the chief electoral officer of Elections Manitoba, but operates independently to investigate issues of non-compliance. Non-compliance and enforcement matters relating to municipal or federal elections do not fall within the commissioner's jurisdiction.

Activities: 2018 to 2020

This report covers approximately 32 months of activity, from April 18, 2018 to December 21, 2020. It includes the St. Boniface byelection, held July 17, 2018, and the 42nd general election, held September 10, 2019.

General remarks

The vast majority of political participants are respectful of election legislation and make every effort to fulfill their obligations under the EA and EFA. Political participants generally respect the legal framework of the democratic process, demonstrating ethical behaviour in campaigning and transparency through public reporting of campaign financing. There are occasional lapses that require the involvement of the commissioner, but even in these cases, breaches of the legislation are often the result of an inadvertent mistake, and not of a deliberate intention to skirt the law.

Elections Manitoba provides training, resources and ongoing compliance assistance to candidates, registered parties, constituency associations and third parties. With much of the reporting and management of candidates' campaigns done on a volunteer basis, Elections Manitoba ensures that professional support is always available. These factors combine to create an atmosphere of cooperation and integrity among Manitoba's political participants.

Complaints and referrals in reporting period: Key findings

The commissioner looked into 64 potential contraventions of the EA or the EFA during the reporting period. Of these, 45 were found to have been in contravention of the legislation but have now been resolved, 15 were found to be without merit (i.e. no contravention took place), and four are still outstanding. The majority of the violations were related to the EFA. The table below illustrates the outcomes of the commissioner's review of these matters:

		Matters Referred to the Commissioner April 18, 2018 to December 21, 2020		
		Resolved	No contravention	Outstanding
EFA	Late filing	13		3
EFA	No authorization	15		
EFA	Prohibited contribution	8	4	
EFA	Third party related	5		
EA	Corrupt voting		3	
EA	Unauthorized use of voters list	1	1	
EFA	Prohibited transfer	2		
EA	Breach of confidential information		1	
EA	No access for campaigning	1		
EA	Offence for other contravention		1	
EA	Offence related to candidates		1	
EA	Offering a bribe		1	
EFA	Breach of confidential information		1	
EFA	Force and intimidation		1	
EFA	Government advertising		1	
EFA	Financial irregularities			1

Complaints under *The Election Financing Act*

Other than very minor contraventions, the most common referral involved the failure by candidates or their official agents to file necessary information with Elections Manitoba by the appropriate deadlines (EFA section 70). The EFA imposes fines for those infractions. In some of the matters referred to the commissioner, those fines had not been paid. In 13 of the 16 cases of late filing, the statement or information has now been filed. Only three remain outstanding at the time of printing. If candidates and their official agents refuse to pay outstanding fines, prosecutions will be instituted.

Lack of authorization on advertising was another common complaint during the 2019 general election (EFA section 61(1)). In all cases, the campaigns added the required authorization once they were notified.

There were also several cases of prohibited contributions during the reporting period. In one case, an anonymous contribution was made (EFA section 36(1)). After review by the commissioner, the contribution was remitted to the Minister of Finance as per EFA section 38.

In three cases, complaints were made to the commissioner that campaign contributions had been made by non-residents of Manitoba (EFA section 33). After investigation, all three complaints were found to be without merit.

One complaint investigated by the commissioner concerned a potential third party. Under the EFA, any individual or organization whose advertising supports or opposes a candidate or registered party during an election must register as a third party with Elections Manitoba and report on their spending (EFA sections 85(1) and 88). The commissioner found the party in question to be in breach of these sections, but noted in his finding that the breach was based on a good faith interpretation of the law. The party subsequently registered with Elections Manitoba and filed an election communication expense report. Their expenses did not exceed the third party spending limit. The commissioner did not believe it was in the public interest to pursue the matter further.

The commissioner received one complaint arising from the 2019 election alleging that the government had engaged in election advertising, contrary to section 92 of the EFA. The complaint was found to be valid, but the commissioner was of the view that the breach was unintentional and had not been made with any intent to affect the election. As required by the EFA, the commissioner has given notice of the breach to the chief electoral officer who has noted it in her 2020 annual report.

Finally, another investigation has led the commissioner to conclude that there were financial irregularities on the part of the president and treasurer of a constituency association. Charges have been laid and dates have been set for sentencing.

“With few exceptions, political participants respect the legal framework of the democratic process, demonstrating ethical behavior in campaigning.”

Complaints under *The Elections Act*

Three complaints of corrupt voting under section 180(1) were referred to the commissioner, one alleging that someone had voted twice and the other two that votes had been cast by ineligible voters. In all three cases, the complaints were found to be without merit.

Two other complaints under the EA involved unauthorized use of a voter list (EA section 63.9). In one case, no evidence was provided so the commissioner did not conduct an investigation. In the second, the party in question was reminded of the guidelines and the commissioner took no further action. In another EA violation, a campaign was denied access for campaigning (EA section 195(1)). This was resolved by contacting the property manager who then provided access to the candidate.

Conclusion

Manitoba's election laws exist to ensure free and fair elections occur in accordance with the legislation. As an administrative body, Elections Manitoba assists with compliance through training and support, as well as through the review of financial returns. The Office of the Commissioner serves as a body to investigate violations of election legislation. By and large, transgressions are minor and most are resolved through agreement. The legislative framework of compliance assistance combined with the ability to conduct independent investigations provides an important balance in the implementation of Manitoba's election laws.

Rôle du commissaire aux élections

Le commissaire est un haut fonctionnaire indépendant qui supervise l'application des lois électorales du Manitoba, plus précisément de la *Loi électorale* et de la *Loi sur le financement des élections*. Il est chargé de faire enquête et, s'il y a lieu, d'intenter des poursuites pour infraction à la loi. De manière générale, le rôle du commissaire consiste à enquêter sur de possibles infractions à la loi et à déterminer les mesures à prendre, selon le cas, lorsqu'une infraction a été commise.

Si, après avoir fait enquête, le commissaire estime qu'une infraction a été commise, la *Loi électorale* et la *Loi sur le financement des élections* l'autorisent à faire ce qui suit, à sa discrétion :

- en période électorale, demander une injonction au tribunal;
- intenter des poursuites;
- lorsque des poursuites ne sont pas justifiées :
 - remettre un avertissement officiel;
 - conclure une transaction;
- ne prendre aucune autre mesure.

Élections Manitoba offre du soutien et de la formation aux entités politiques pour les aider à se conformer à la loi et à remplir leurs obligations en vertu de la *Loi électorale* et de la *Loi sur le financement des élections*. Le commissaire est nommé par le directeur général des élections d'Élections Manitoba, mais il enquête de façon indépendante sur les questions de non-conformité. Les situations de non-conformité et d'application de la loi qui ont trait aux élections municipales ou fédérales ne relèvent pas de la compétence du commissaire.

Activités de 2018 à 2020

Le présent rapport porte sur quelque 32 mois d'activité, soit du 18 avril 2018 au 21 décembre 2020. Il comprend l'élection partielle de Saint-Boniface, tenue le 17 juillet 2018, et la 42e élection générale, tenue le 10 septembre 2019.

Remarques générales

La grande majorité des participants politiques respectent les lois électorales et font tout en leur pouvoir pour remplir leurs obligations en vertu de la *Loi sur le financement des élections*. En général, les participants politiques respectent le cadre juridique du processus démocratique, témoignant d'un comportement éthique pendant la campagne et faisant preuve de transparence en produisant des rapports publics sur le financement de leur campagne. Des manquements occasionnels exigent l'intervention du commissaire, mais même dans ces cas, les infractions à la législation électorale découlent souvent d'une simple erreur et non d'une intention délibérée de contourner la loi.

Élections Manitoba fournit de la formation, des ressources et un appui continu aux candidats, aux partis inscrits, aux associations de circonscription et aux tiers pour les aider à se conformer à la loi. Comme une

grande partie de l'établissement de rapports et de la gestion de la campagne des candidats est faite à titre bénévole, Élections Manitoba veille à offrir un soutien professionnel en tout temps. Cette combinaison de facteurs crée une atmosphère d'intégrité et de coopération entre les participants politiques du Manitoba.

Résumé des plaintes et des renvois pendant la période du rapport

Le commissaire s'est penché sur 64 cas de possible infraction à la *Loi électorale* ou à la *Loi sur le financement des élections* pendant la période couverte par le rapport. De ces cas, 45 ont été considérés comme des infractions à la loi mais sont maintenant résolus, 15 ont été considérés comme dénués de fondement (c'est-à-dire qu'aucune infraction n'avait été commise) et quatre sont toujours en instance. La majorité des infractions étaient liées à la *Loi sur le financement des élections*. Le tableau suivant fait état des conclusions du commissaire et des affaires résolues en conséquence.

Affaires renvoyées au commissaire			
8 avril 2018 au 21 décembre 2020			
■ <i>Loi électorale</i> ■ <i>Loi sur le financement des élections</i> ■ Affaire résolue ■ Aucune infraction ■ En instance			
	Dépôt en retard	13	3
	Absence d'autorisation	15	
	Dons interdits	8	4
	Affaire concernant des tiers	5	
	Votes frauduleux	4	
	Utilisation non autorisée d'une liste électorale	1	1
	Transferts interdits	2	
	Atteinte à la confidentialité de renseignements	1	
	Refus du droit d'accès	1	
	Autre infraction	1	
	Infraction liée aux candidats	1	
	Offre de pot-de-vin	1	
	Atteinte à la confidentialité de renseignements	1	
	Intimidation	1	
	Publicité du gouvernement	1	
	Irrégularités financières	1	

Plaintes fondées sur la *Loi sur le financement des élections*

En dehors de quelques infractions très mineures, les affaires les plus couramment soumises au commissaire portaient sur l'omission par les candidats ou leur agent officiel de déposer des renseignements requis auprès d'Élections Manitoba dans les délais prévus (article 70 de la *Loi sur le financement des élections*). La *Loi sur le financement des élections* impose une pénalité pour ce type d'infraction. Dans certaines des affaires soumises au commissaire, cette pénalité n'avait pas été versée. Dans 13 des 16 cas de dépôt en retard, la déclaration ou le renseignement a été déposé. Au moment de mettre sous presse, seules quatre affaires demeuraient en instance. Dans les cas où des candidats et leur agent officiel refusent de verser des pénalités non réglées, des poursuites seront intentées.

Lors de l'élection générale de 2019, l'absence d'autorisation pour la publicité a fait l'objet de plusieurs plaintes (paragraphe 61(1) de la *Loi sur le financement des élections*). Dans tous les cas, l'autorisation requise a été ajoutée après que les responsables de la campagne ont été avisés.

Plusieurs cas de dons interdits ont été signalés dans la période couverte par le rapport. Dans l'un deux, un don anonyme d'une valeur supérieure à 10 \$ avait été fait (paragraphe 36(1) de la *Loi sur le financement des élections*). Après examen par le commissaire, le don a été remis au ministre des Finances, conformément à l'article 38 de la *Loi sur le financement des élections*.

Dans trois cas, le commissaire a reçu des plaintes portant que des dons avaient été faits par des personnes ne résidant pas au Manitoba (article 33 de la *Loi sur le financement des élections*). Après enquête, le commissaire a conclu que chacune des trois plaintes était sans fondement.

Le commissaire a fait enquête sur une plainte concernant un possible tiers. En vertu du paragraphe 85(1) et de l'article 88 de la *Loi sur le financement des élections*, toute personne ou organisation dont la publicité appuie un candidat ou un parti inscrit ou s'oppose à un candidat ou à un parti inscrit doit s'inscrire à titre de tiers auprès d'Élections Manitoba et déposer un rapport concernant ses dépenses. Le commissaire a conclu que le tiers visé avait enfreint ces dispositions, mais a fait remarquer dans sa conclusion que l'infraction était fondée sur une interprétation de bonne foi de la loi. Par la suite, le tiers s'est inscrit auprès d'Élections Manitoba et a déposé un rapport de communication électorale. Ses dépenses ne dépassaient pas le plafond des dépenses engagées par des tiers. De l'avis du commissaire, il n'était pas dans l'intérêt public de prendre d'autres mesures dans cette affaire.

Dans le cadre de l'élection de 2019, le commissaire a reçu une plainte selon laquelle le gouvernement aurait fait de la publicité électorale, enfreignant l'article 92 de la *Loi sur le financement des élections*. La plainte a été jugée fondée, mais le commissaire a estimé que l'infraction n'était pas intentionnelle et n'avait pas pour but d'influencer l'élection. Comme l'exige la *Loi sur le financement des élections*, le commissaire a donné avis de l'infraction à la directrice générale des élections, qui l'a ensuite signalée dans son rapport annuel de 2020.

Enfin, le commissaire a aussi conclu, après avoir fait enquête, que des irrégularités financières avaient été commises par les personnes occupant les postes de président et de trésorier d'une association de circonscription. Des accusations ont été portées et des dates ont été fixées pour la détermination de la peine.

« À quelques exceptions près, les participants politiques respectent le cadre juridique du processus démocratique, témoignant d'un comportement éthique pendant la campagne. »

Plaintes fondées sur la *Loi électorale*

Trois plaintes pour votes frauduleux fondées sur le paragraphe 180(1) ont été renvoyées au commissaire, l'une alléguant qu'une personne avait voté deux fois et les deux autres, que des électeurs non admissibles avaient voté. Dans les trois cas, les plaintes ont été jugées sans fondement.

Deux autres plaintes fondées sur la *Loi électorale* portaient sur l'utilisation non autorisée d'une liste électorale (article 63.9 de la *Loi électorale*). Dans un cas, aucun élément de preuve n'ayant été fourni, le commissaire n'a pas fait enquête. Dans l'autre, le commissaire a rappelé les lignes directrices au parti visé, et aucune autre mesure n'a été prise. Une autre infraction à la *Loi électorale* portait sur un refus du droit d'accès dans le cadre d'une campagne (paragraphe 195(1) de la *Loi électorale*). L'affaire a été résolue en communiquant avec le gestionnaire de l'immeuble, lequel en a ensuite autorisé l'accès au candidat.

Conclusion

Les lois électorales du Manitoba servent à garantir que des élections libres et justes se tiendront conformément à la loi. En tant qu'organisme administratif, Élections Manitoba contribue à assurer la conformité en donnant de la formation et du soutien et en examinant les rapports financiers. Le Bureau du commissaire est un organisme chargé d'enquêter sur les infractions aux lois électorales. Dans l'ensemble, les infractions sont mineures, et la plupart des affaires sont résolues en concluant une transaction. Le cadre législatif, qui combine l'aide à la conformité et la capacité de mener des enquêtes indépendantes, assure un important équilibre dans la mise en application des lois électorales du Manitoba.

Manitoba
**Commissioner
of Elections** 

5 - 165 Kennedy Street
Winnipeg, Manitoba R3C 1S6
Phone: 204 944-9105
Email: info@commissionerofelections.mb.ca
commissionerofelections.mb.ca

**Commissaire
aux élections** 
du Manitoba

Bureau 5
165, rue Kennedy
Winnipeg (Manitoba) R3C 1S6
Tél: 204 944.9105
Courriel: info@commissionerofelections.mb.ca
commissionerofelections.mb.ca