

Enquête publique
sur l'ingérence étrangère
dans les processus
électoraux et les institutions
démocratiques fédéraux

L'honorable Marie-Josée Hogue,
commissaire

VOLUME 2 CHAPITRES 1-9

Contexte et mandat de la Commission / Les élections générales de 2019 et de 2021 (faits et analyse)



Enquête publique sur l'ingérence étrangère dans les processus électoraux et les institutions démocratiques fédéraux. Rapport final.
Volume 2 : Contexte et mandat de la Commission - Les élections générales de 2019 et de 2021 (faits et analyse).
© Sa Majesté le Roi du chef du Canada (2025).
Tous droits réservés.

Toutes les demandes d'autorisation de reproduire ce document, en totalité ou en partie, doivent être adressées au Bureau du Conseil privé.

This publication is also available in English:
Volume 2: Context and Commission's Mandate - The 2019 and 2021 General Elections (Facts and Analysis).

CP32-169/2-2025F-2-PDF
ISBN 978-0-660-75087-3

(Ensemble) CP32-169/2-2025F-PDF

Note concernant la traduction

Plusieurs notes de bas de page du rapport contiennent des références aux transcriptions des audiences de la Commission. Ces notes de bas de page réfèrent à la pagination de la version bilingue des transcriptions (version « plancher » telle que prononcée) et non à la pagination de la version traduite en français.

Par ailleurs, aux fins du rapport, les citations originales anglaises tirées des transcriptions bilingues ont été traduites en français par la Commission. Les citations traduites dans le rapport peuvent être différentes des citations qu'on retrouve dans la version française des transcriptions.

Pour alléger le texte, nous avons évité d'identifier les citations traduites avec la mention « [traduction] ». Nous avons seulement utilisé des guillemets.

Finalement, il est possible que des notes de bas de page réfèrent uniquement à des documents rédigés en anglais. Cette situation s'explique habituellement par le fait qu'aucune version française de ces documents n'est accessible ou que la Commission n'a pas été en mesure de l'obtenir à temps pour le dépôt du rapport.

Table des matières

CHAPITRE 1 Comment la Commission sur l'ingérence étrangère a vu le jour	10
1.1 Une commission en devenir	11
1.2 Une prise de conscience croissante à l'égard de l'ingérence étrangère	11
1.3 2017-2018 : des experts en sécurité posent les premiers diagnostics	12
Le Centre de la sécurité des télécommunications (CST) se concentre sur les cybermenaces	12
Le Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS) annonce un changement dans le type de menaces	13
Le Comité des parlementaires sur la sécurité nationale et le renseignement (CPSNR) préconise une réponse plus efficace	14
1.4 2019 et au-delà : les experts en sécurité élargissent leurs constatations	15
Le CST met en garde les électeurs canadiens, mais constate quelques développements positifs	15
Selon le SCRS, la menace d'ingérence s'est accélérée et a évolué	17
Le CPSNR conclut que la Russie, la RPC et d'autres États ciblent le Canada	18
1.5 Le gouvernement adopte certaines mesures	19
1.6 Les deux dernières élections générales fédérales sous les projecteurs	22
1.7 L'année 2023, une année charnière	23
1.8 Résumé des événements qui ont mené à la Commission d'enquête	27
CHAPITRE 2 Développements subséquents sur l'ingérence étrangère	29
2.1 Développements importants à garder à l'esprit	30
2.2 La commissaire aux élections fédérales (CEF) ne trouve pas de preuves d'infractions à la <i>Loi électorale du Canada</i> liées à l'ingérence étrangère	30
Examen concernant les circonscriptions de la grande région de Vancouver	31
Examen concernant les circonscriptions de la région du Grand Toronto	31
Autres allégations concernant la circonscription de Markham—Unionville	32
2.3 Le Comité permanent de la Chambre des communes sur la procédure et les affaires de la Chambre (PROC) s'interroge sur les cybercampagnes	32
2.4 L'Office de la surveillance des activités en matière de sécurité nationale et de renseignement (OSSNR) constate des problèmes dans la diffusion du renseignement	33
Problèmes liés au moment où le renseignement est partagé et à la manière de le partager	34
Problèmes de suivi, de diffusion et de compréhension limités du renseignement	35
Problèmes liés à la prise en compte de l'ingérence humaine à l'échelle des circonscriptions	36

2.5	Le rapport du Comité des parlementaires sur la sécurité nationale et le renseignement (CPSNR)	37
	Recommandations au gouvernement du Canada	38
	Recommandations à la communauté de la sécurité nationale et du renseignement	39
2.6	Le Bloc Québécois dépose une motion pour élargir le mandat de la Commission	40
2.7	La nouvelle <i>Loi sur la lutte contre l'ingérence étrangère</i> (projet de loi C-70) est adoptée et le projet de loi C-65 est présenté	40
2.8	Conclusion	41
CHAPITRE 3 Le mandat de la Commission et ses concepts clés		42
3.1	Introduction – Un bref rappel de mon mandat	43
3.2	Les principes directeurs de la Commission	44
	Proportionnalité	44
	Transparence	44
	Équité	44
	Rigueur	45
	Célérité	45
3.3	Volet factuel et volet relatif aux politiques du mandat de la Commission	45
	Division D – Les défis de tenir des audiences publiques tout en protégeant des informations classifiées relatives à la sécurité nationale	47
	Division A – Établissement des faits liés aux répercussions potentielles de l'ingérence étrangère sur les élections fédérales de 2019 et 2021	47
	Division B – Établissement des faits liés à la circulation de l'information concernant l'ingérence étrangère durant les élections générales de 2019 et 2021	48
	Division C – Établissement des faits liés à la capacité du gouvernement à détecter l'ingérence étrangère et à y répondre	49
	Division E – Formulation de recommandations	50
3.4	Nos institutions démocratiques et leurs processus	50
	Le processus électoral fédéral	51
	La prise de décisions exécutives du Cabinet	52
	Les activités législatives menées par les députés	52
3.5	La notion d'ingérence étrangère	52
	Activités influencées par l'étranger qui constituent des menaces pour la sécurité du Canada	53
	Acteurs étatiques étrangers	53
	Acteurs non étatiques	53
	Conclusion sur la signification de l'ingérence étrangère	54

3.6	Quatre observations clés concernant l'ingérence étrangère	54
	L'ingérence étrangère n'est pas nouvelle, mais elle évolue	54
	L'ingérence étrangère ne concerne pas que les élections	55
	L'adhésion aux valeurs démocratiques et la protection des droits fondamentaux peuvent compliquer la réponse du Canada à la menace d'ingérence étrangère	55
	Il y a une zone grise entre l'ingérence étrangère et l'influence légitime	57
3.7	Répression transnationale et ingérence étrangère	58
3.8	L'ingérence dans les institutions démocratiques d'autres pays pour servir ses propres intérêts	59
3.9	Les multiples cibles de l'ingérence étrangère dans les institutions démocratiques	60
3.10	Les méthodes d'ingérence étrangère	61
3.11	Conclusion	62

CHAPITRE 4	Trouver l'équilibre entre l'ouverture et la transparence et la sécurité nationale	63
4.1	Le défi d'informer le public tout en protégeant la sécurité nationale	64
4.2	Pourquoi la Commission doit être ouverte et transparente	64
4.3	Pourquoi la Commission doit respecter la confidentialité à des fins de sécurité nationale	67
4.4	Ce qu'est l'information classifiée et comment l'accès y est limité	68
	La différence entre information classifiée et information protégée	69
	Les systèmes de contrôle pour l'information particulièrement sensible (information cloisonnée)	70
	Comment les documents sont classifiés	70
	Comment l'accès est limité : autorisations de sécurité, processus d'endoctrinement et principe du besoin de savoir	71
	Abaisser ou supprimer la classification	72
4.5	Les règles juridiques qui protègent la confidentialité à des fins de sécurité nationale	73
	Article 38 de la <i>Loi sur la preuve au Canada</i> : atteinte aux relations internationales, à la défense nationale ou à la sécurité nationale	74
	Article 37 de la <i>Loi sur la preuve au Canada</i> : renseignements d'intérêt public	75
	<i>La Loi sur l'ingérence étrangère et la protection de l'information</i> : personnes astreintes au secret à perpétuité et renseignements opérationnels spéciaux	76
	Articles 18 et 18.1 de la <i>Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité</i> : agents secrets et sources humaines confidentielles	77
	Article 55 de la <i>Loi sur le Centre de la sécurité des télécommunications</i> : personnes ou entités qui offrent une assistance confidentielle	78

4.6	Autres préoccupations justifiant la confidentialité	78
	Protéger les communautés issues des diasporas et d'autres cibles de l'ingérence étrangère	78
	Protéger les enquêtes en cours	79
4.7	Le défi de maximiser la transparence dans un contexte où le temps est limité	80
	Comment la confidentialité à des fins de sécurité nationale a influencé les travaux de la Commission	81
	Comment les préoccupations en matière de sécurité nationale ont influencé les travaux de la Commission	81
	En quoi le temps limité a posé un problème	83
4.8	Mon approche pratique pour établir un équilibre entre la transparence et la sécurité	84
	Divulguer des documents du gouvernement	85
	Évaluer les demandes du gouvernement quant aux audiences à huis clos	86
	Protéger les personnes qui craignent pour leur sécurité	87
4.9	Le résumé du défi auquel la Commission a été confrontée et de mon approche quant à la transparence et à la protection de la sécurité nationale	87

CHAPITRE 5 Introduction aux concepts du renseignement et aux défis connexes 89

5.1	Introduction	90
5.2	Ce qu'est le renseignement	91
	Le renseignement est de l'information destinée aux responsables des orientations politiques et aux décideurs	91
	Le renseignement fait partie d'un processus	92
	Le renseignement est recueilli de différentes façons	93
5.3	Les limites du renseignement	94
	Le renseignement n'est pas toujours fiable et crédible	94
	Le renseignement n'élimine pas l'incertitude	95
5.4	Les défis d'agir sur la base du renseignement	95
	Agir sur la foi d'un renseignement peut révéler des sources, des cibles et des méthodes	96
	L'utilisation du renseignement dans les procédures judiciaires pose des défis	97
	Le renseignement peut faire l'objet d'une divulgation	98
	Le renseignement peut ne pas être admissible en preuve	99
	L'utilisation du renseignement pour prendre une décision entraînant des répercussions sur une personne peut être injuste	100
5.5	Conclusion	101

CHAPITRE 6 Les principales entités fédérales impliquées dans la réponse à l'ingérence étrangère	102
6.1 Des mandats distincts avec des rôles et des responsabilités interreliés	103
6.2 Les dirigeants politiques élus	105
Le premier ministre et le Cabinet définissent les orientations	105
Le personnel politique offre un soutien et des conseils	105
6.3 Les organismes, ministères et processus gouvernementaux	106
Les organismes gouvernementaux	106
Les ministères	107
Les entités et les processus qui protègent les élections fédérales	109
6.4 Les entités qui ont examiné l'ingérence étrangère	112
6.5 Conclusion	113
CHAPITRE 7 Les élections générales de 2019	114
7.1 Introduction	115
7.2 La course à l'investiture du Parti libéral dans Don Valley-Nord (DVN)	116
Han Dong remporte la course à l'investiture du Parti libéral dans Don Valley-Nord (DVN)	116
Ce que la Commission a entendu au sujet des allégations d'irrégularités	116
L'évaluation du renseignement	118
Le SCRS avise le Parti libéral	119
Le SCRS informe les autorités électorales	123
Le SCRS rappelle un rapport sur les enjeux de sécurité nationale	124
Les conclusions concernant la course à l'investiture dans la circonscription de Don Valley-Nord (DVN)	125
7.3 L'ingérence de la RPC dans la grande région de Vancouver	125
7.4 Les autres activités alléguées d'ingérence étrangère de la part de la RPC	126
7.5 La mesure de réduction de la menace visant le Pakistan	127
7.6 Le Buffalo Chronicle	128
7.7 Un rapport de renseignement au sujet de l'ingérence étrangère potentielle de la RPC	129
7.8 La modification, après les élections, d'un rapport sur les enjeux de sécurité nationale du SCRS	130
7.9 Surveillance de la désinformation par l'observatoire de l'écosystème médiatique	132
7.10 Conclusion	133
CHAPITRE 8 Les élections générales de 2021	134
8.1 Introduction	135

8.2	Les breffages du Groupe de travail à des représentants de partis politiques détenant une autorisation de sécurité	135
8.3	La mésinformation et la désinformation concernant la plateforme politique du Parti conservateur, Erin O'Toole et Kenny Chiu	138
	Les fausses informations véhiculées à propos de la plateforme politique du Parti conservateur et d'Erin O'Toole	138
	Les fausses informations concernant le député Kenny Chiu et le registre sur l'influence étrangère	139
	M. Chiu rapporte l'affaire à la campagne centrale du Parti conservateur et au Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS)	141
	Le Bureau du commissaire aux élections fédérales (BCEF) examine les allégations d'ingérence étrangère dans le cadre des 44 ^e élections générales dans la grande région de Vancouver	141
	La circulation de l'information jusqu'aux décideurs en période électorale	142
	La plainte du Parti conservateur à des fonctionnaires du gouvernement	145
	Les conclusions du Groupe de travail demeurent inchangées	146
	Analyse de l'observatoire de l'écosystème médiatique	147
8.4	Le breffage à l'intention des représentants du Parti libéral détenant une autorisation de sécurité	148
8.5	Les soupçons d'ingérence étrangère dans la course électorale de Vancouver-Est	148
	L'exclusion lors d'activités communautaires	149
	Le dîner en soutien d'un candidat du Parti libéral	150
8.6	Les soupçons d'ingérence étrangère de la part du gouvernement indien	151
8.7	Les soupçons d'activité de désinformation russe	151
8.8	Conclusion	152
CHAPITRE 9 Évaluation des répercussions de l'ingérence étrangère		153
9.1	Aperçu	154
9.2	Il y a eu de l'ingérence étrangère dans les élections de 2019 et de 2021	155
9.3	L'ingérence étrangère n'a pas eu d'incidence sur le système électoral lui-même	156
9.4	L'ingérence étrangère n'a pas eu d'incidence sur la formation du gouvernement	157
9.5	L'ingérence étrangère aurait pu avoir une incidence sur les résultats dans certaines circonscriptions	158
9.6	L'ingérence étrangère a eu une incidence sur l'écosystème électoral en 2019 et en 2021	160
9.7	L'ingérence étrangère ébranle la confiance envers la démocratie canadienne	161
9.8	L'ingérence étrangère affecte différemment les communautés issues des diasporas	162
9.9	Conclusion	163
ANNEXE A Glossaire		164

CHAPITRE 1

Comment la Commission sur l'ingérence étrangère a vu le jour

Chronologie des événements qui ont conduit à sa création

1.1	Une commission en devenir	11
1.2	Une prise de conscience croissante à l'égard de l'ingérence étrangère	11
1.3	2017-2018 : des experts en sécurité posent les premiers diagnostics	12
1.4	2019 et au-delà : les experts en sécurité élargissent leurs constatations	15
1.5	Le gouvernement adopte certaines mesures	19
1.6	Les deux dernières élections générales fédérales sous les projecteurs	22
1.7	L'année 2023, une année charnière	23
1.8	Résumé des événements qui ont mené à la Commission d'enquête	27

1.1 Une commission en devenir

On ne constitue pas des commissions d'enquête à la légère.

Il s'agit d'organisations temporaires d'envergure, mises en place par des gouvernements pour exposer des faits et formuler des recommandations sur des enjeux d'intérêt public importants. En tant que telles, elles remettent souvent en question les politiques et procédures publiques en vigueur.

Les commissions d'enquête sont généralement créées *à la suite* d'événements préoccupants qui se sont produits ou qui ont été signalés. La plupart du temps, une histoire se trouve derrière la création d'une commission d'enquête. Cette commission-ci ne fait pas exception.

Dans ce chapitre, je résume les événements qui ont conduit le gouvernement du Canada à mettre sur pied l'Enquête publique sur l'ingérence étrangère dans les processus électoraux et les institutions démocratiques fédéraux (la « **Commission** »). Ce contexte est important pour mieux comprendre la portée et les objectifs de la Commission, ainsi que ses principes directeurs.

1.2 Une prise de conscience croissante à l'égard de l'ingérence étrangère

L'idée que des États étrangers ou des entités non étatiques cherchent à s'ingérer dans les affaires canadiennes, et plus particulièrement dans notre vie et nos institutions démocratiques, n'est pas nouvelle. Toutefois, ce qui est relativement nouveau est la sensibilisation du public à cet enjeu et l'évolution rapide des moyens techniques qui permettent de mener à bien cette ingérence.

Depuis au moins le milieu des années 2010, le gouvernement s'est de plus en plus inquiété de l'ingérence étrangère dans nos institutions démocratiques. Par exemple, en prévision des élections fédérales de 2015, Affaires mondiales Canada (« **AMC** ») a rappelé aux diplomates étrangers leurs devoirs et obligations en vertu de la *Convention de Vienne sur les relations diplomatiques* et de la *Convention de Vienne sur les relations consulaires*, de respecter les lois et les règlements du Canada, et que, par conséquent, ces diplomates ne devaient pas interférer dans les affaires internes du Canada.

Après les rapports sur l'ingérence de la Russie dans l'élection présidentielle américaine de 2016 et les fuites liées à l'élection présidentielle française, les agences canadiennes de sécurité et de renseignement ont commencé à rendre compte publiquement de l'ingérence étrangère.

En 2018, à l'approche des élections générales fédérales de 2019, les inquiétudes concernant l'ingérence étrangère dans le processus électoral se sont intensifiées. Les agences canadiennes de sécurité et de renseignement ont confirmé la menace et ont décrit en détail son ampleur dans une série de rapports.

1.3 2017-2018 : des experts en sécurité posent les premiers diagnostics

Les rapports du gouvernement canadien offrent un bon aperçu de l'évolution de sa conception de l'ingérence étrangère. Cette section met en lumière une partie de leur contenu.

Le Centre de la sécurité des télécommunications (CST) se concentre sur les cybermenaces

2017 Le Centre de la sécurité des télécommunications (« **CST** ») est l'agence canadienne de renseignement électromagnétique étranger et l'autorité technique en matière de cybersécurité et de protection de l'information (voir le volume 2, [chapitre 6](#) et le volume 3, chapitre 11 pour plus d'information). Il fournit une aide technique et opérationnelle à des organismes fédéraux tels que le Service canadien du renseignement de sécurité (le « **SCRS** »), la Gendarmerie royale du Canada (la « **GRC** »), les Forces armées canadiennes et le ministère de la Défense nationale. En 2017, le CST diffuse un rapport public portant sur l'ingérence étrangère¹. L'évaluation du CST est motivée par l'existence de cybermenaces qui ont pesé sur les processus démocratiques en Europe et lors de l'élection présidentielle américaine de 2016. Le rapport s'attarde aux cybermenaces parce que le mandat du CST s'intéresse aux communications par voie électronique.

Le CST conclut à l'existence de cybermenaces pesant sur les processus démocratiques à l'échelle mondiale. Selon le CST, trois composantes font partie de ces processus : les élections, les partis politiques et la classe politique, ainsi que les médias. Le CST tire d'autres conclusions importantes au moment de la rédaction de son rapport, en 2017 :

¹ CST, *Cybermenaces contre le processus démocratique du Canada* (2017), COM0000068.

- Les États étrangers n'ont pas encore tenté d'influencer les élections canadiennes à l'aide de moyens cybernétiques.
- Les partis politiques, les politiciens et les médias sont plus vulnérables aux cybermenaces que les activités électorales elles-mêmes, comme le vote.
- Les menaces qui pèsent sur les processus démocratiques du Canada aux niveaux provincial, territorial et municipal devraient rester faibles, même si des menaces accrues pèseront sur certains d'entre eux.
- À l'échelle mondiale, au cours de l'année qui suit et peut-être au-delà, il est très probable que les cybermenaces contre les processus démocratiques soient plus nombreuses et plus sophistiquées.

Le Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS) annonce un changement dans le type de menaces

2018 L'année suivante, en 2018, le SCRS produit un rapport public sur l'ingérence étrangère². Le SCRS est un service civil de sécurité et de renseignement. Sa mission principale consiste à enquêter sur les menaces à la sécurité du Canada, à l'extérieur ou à l'intérieur du pays, à recueillir du renseignement relatif aux États étrangers et à conseiller le gouvernement. Dans son rapport, le SCRS indique que, si le terrorisme a occupé une bonne partie de son activité pendant près de 20 ans, d'autres menaces pour la sécurité nationale et les intérêts stratégiques du Canada, notamment l'ingérence étrangère et l'espionnage, perdurent et posent des défis à long terme.

Le SCRS met en garde contre le fait que des États hostiles et des acteurs parrainés par des États visent les institutions et les processus démocratiques du Canada. Bien que le système électoral du Canada demeure solide, la menace d'ingérence a ciblé nos politiciens, nos partis politiques, nos élections et nos médias afin de manipuler le public canadien et nuire à notre démocratie.

L'ingérence pratiquée par des espions étrangers ou des personnes agissant en leur nom demeure le plus grand danger. Cependant, le SCRS constate que l'ampleur, la vitesse, la portée et les répercussions de l'ingérence étrangère ont augmenté en raison d'Internet, en particulier des plateformes de médias sociaux et de la disponibilité d'outils cybernétiques moins coûteux et plus accessibles.

² SCRS, *Rapport public du SCRS 2018* (juin 2019), COM0000198.

Le Comité des parlementaires sur la sécurité nationale et le renseignement (CPSNR) préconise une réponse plus efficace

2017 Le Comité des parlementaires sur la sécurité nationale et le renseignement (« **CPSNR** ») a été créé par la loi en 2017 pour superviser les activités de renseignement du gouvernement³. Il examine toutes celles déployées par un service gouvernemental en rapport avec la sécurité nationale ou le renseignement (sauf s'il s'agit d'activités en cours) et toute question que lui soumet un ministre en ces matières.

Le CPSNR est composé de 11 membres, soit un maximum de huit députés fédéraux et un maximum de trois sénateurs. Parmi les membres du CPSNR qui sont députés, un maximum de cinq peut représenter le parti qui forme le gouvernement. Tous les membres doivent avoir une autorisation de sécurité « Très Secret ». Les ministres et les secrétaires parlementaires ne peuvent pas siéger au CPSNR. Les membres sont nommés sur recommandation du premier ministre et restent en fonction jusqu'à la dissolution du Parlement.

2018 En 2018, le CPSNR publie deux rapports dans lesquels il traite de l'ingérence étrangère⁴. Il publie d'abord un rapport spécial sur les allégations liées à la visite officielle du premier ministre en Inde en février 2018. Il publie ensuite son premier rapport annuel. Le CPSNR aborde la question de l'ingérence étrangère dans les deux rapports.

Le CPSNR est informé par le SCRS que l'espionnage et l'ingérence étrangère prennent de l'ampleur au Canada et nécessiteront probablement une réponse plus importante au cours des années à venir. Dans son rapport annuel, le CPSNR indique que les cybermenaces constituent un problème de sécurité nationale important, la Russie et la République populaire de Chine (la « **RPC** ») figurant parmi les États les plus actifs. Le CPSNR constate aussi que la population est peu sensibilisée aux menaces qui pèsent sur la sécurité nationale du Canada, dont l'ingérence étrangère dans la sphère politique nationale.

³ Le CPSNR supervise notamment le cadre législatif, réglementaire, politique, administratif et financier de la sécurité nationale et du renseignement.

⁴ CPSNR, *Rapport spécial sur les allégations entourant la visite officielle du premier ministre Trudeau en Inde en février 2018*, version publique (12 octobre 2018), COM0000159; CPSNR, *Rapport annuel 2018*, version publique (21 décembre 2018), COM0000160.

1.4 2019 et au-delà : les experts en sécurité élargissent leurs constatations

Compte tenu des rapports mentionnés à la [section 1.3](#), on peut comprendre pourquoi le gouvernement a commencé à s'intéresser à l'ingérence étrangère en tant que menace à la sécurité nationale, au même titre que le terrorisme.

Le CST met en garde les électeurs canadiens, mais constate quelques développements positifs

- 2019
- En 2019, le CST met à jour son évaluation de 2017 sur les cybermenaces qui pèsent sur les processus démocratiques du Canada et rappelle son évaluation initiale, selon laquelle :
- Les cybermenaces se multiplient dans le monde, y compris au Canada.
 - Quelques pays seulement sont responsables de la plupart des cybermenaces contre les processus démocratiques dans le monde.
 - Au fédéral, les candidats électoraux, les partis et les électeurs sont plus exposés que le processus électoral comme tel, par l'intermédiaire des plateformes médiatiques en ligne⁵.

Le CST prévient également les Canadiennes et les Canadiens de la forte probabilité que les électeurs subissent une certaine forme de cyberingérence étrangère dans le cadre des élections générales fédérales de 2019. Les manœuvres pourraient ressembler à celles qui se sont produites dans d'autres démocraties au cours des dernières années, notamment les tentatives visant à polariser les gens et à promouvoir un parti au détriment d'un autre. Le décompte officiel des voix au Canada ne devrait pas être remis en cause et il est peu probable que l'ingérence étrangère soit de la même ampleur que celle à laquelle s'est livrée la Russie lors de l'élection présidentielle de 2016 aux États-Unis.

⁵ CST, *Le point sur les cybermenaces contre le processus démocratique du Canada en 2019* (2019), COM0000069.

Le CST constate malgré tout certaines évolutions positives depuis son rapport de 2017. La couverture médiatique et l'analyse approfondies de la cyberingérence étrangère ont grandement sensibilisé le public à ce sujet, tout comme les signalements plus fréquents et l'attribution publique des principaux actes de cyberingérence par le Canada et ses alliés. En outre, les sociétés du secteur de l'Internet indiquent désormais être disposées à réduire l'utilisation illégitime de leurs plateformes qui pourrait conduire à de la cyberingérence étrangère.

2020 En 2020, le Centre canadien pour la cybersécurité, le service du CST qui s'adresse au public, affirme que les efforts déployés par des pays étrangers pour influencer le discours public par l'intermédiaire des médias sociaux constituent désormais la « nouvelle normalité »⁶. Les cyberactivités parrainées par des États constituent de manière générale la menace la plus sophistiquée à laquelle sont confrontés les Canadiennes et les Canadiens.

2021 En 2021, le CST publie une autre mise à jour sur les cybermenaces⁷. On y lit ceci :

- Depuis 2017, le nombre de pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et du G20 dont les processus démocratiques ont été ciblés par des acteurs de la cybermenace est relativement stable.
- De façon générale, de 2015 à 2020, la plupart des cybermenaces affectant les processus démocratiques étaient parrainées par des États.
- À l'échelle mondiale, la Russie, la RPC et l'Iran sont très probablement responsables de la plupart des activités de cybermenaces parrainées par des États étrangers contre les processus démocratiques.
- L'influence étrangère en ligne est la cybermenace la plus importante pesant sur les électeurs.

Le CST ajoute que, pour les auteurs de cybermenaces parrainées par des États, les processus démocratiques du Canada demeurent une cible de moindre importance par rapport à ceux d'autres pays. Néanmoins, les électeurs canadiens seront très probablement confrontés à une cyberingérence étrangère avant et pendant les prochaines élections fédérales, mais il est peu probable qu'elle atteigne l'ampleur observée aux États-Unis.

⁶ Centre canadien pour la cybersécurité, *Évaluation des cybermenaces nationales, 2020* (CST, 2020), p. 13, COM0000523.

⁷ CST, *Cybermenaces contre le processus démocratique du Canada : Mise à jour de juillet 2021*, COM0000070.

2022 En 2022, dans son *Évaluation des cybermenaces nationales*, le Centre canadien pour la cybersécurité affirme que la cybercriminalité demeure la principale cybermenace qui pèse sur les Canadiennes et les Canadiens. Les cyberprogrammes de la RPC, de la Russie, de l'Iran et de la Corée du Nord continuent de représenter la plus grande cybermenace stratégique pour le Canada. Les activités d'influence étrangère en ligne qui visent les élections et le discours international marquent une tendance qui se poursuit⁸.

Selon le SCRS, la menace d'ingérence s'est accélérée et a évolué

2020 De 2020 à 2023, les rapports publics du Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS) continuent de faire de l'ingérence étrangère une question de sécurité pour le Canada. Selon le SCRS, les institutions et les processus démocratiques, notamment les élections, constituent des cibles de choix pour les acteurs étatiques hostiles. Le SCRS affirme que les principaux problèmes de sécurité nationale liés à l'ingérence étrangère s'accroissent, évoluent et s'aggravent, et qu'ils sont d'une échelle, d'une portée et d'une complexité croissantes.

Selon le SCRS, les activités de désinformation et de mésinformation menées par des acteurs étatiques et non étatiques continuent de proliférer et deviennent des instruments importants pour saper la confiance dans les institutions gouvernementales et les processus électoraux. Les activités d'ingérence étrangère au Canada demeurent sophistiquées, persistantes et répandues. Elles visent tous les paliers de gouvernement, le secteur privé, les groupes de la société civile et les communautés canadiennes, en particulier les groupes des diasporas.

2021 En juillet 2021, le SCRS publie un rapport public spécial pour sensibiliser la population au problème de l'ingérence étrangère⁹. Toujours en 2021, et pour la première fois, le SCRS rend public son examen de sa réponse aux menaces d'ingérence étrangère en les traitant indépendamment de l'espionnage.

⁸ Centre canadien pour la cybersécurité, *Évaluation des cybermenaces nationales, 2023-2024* (CST, 2022), COM0000524_FR.

⁹ SCRS, *Menaces d'ingérence étrangère visant les processus démocratiques du Canada (juillet 2021)*, COM0000328.

Le CPSNR conclut que la Russie, la RPC et d'autres États ciblent le Canada

2019 En 2019, le Comité des parlementaires sur la sécurité nationale et le renseignement (CPSNR) consacre un chapitre de son rapport annuel à la réponse du gouvernement face à l'ingérence étrangère, sans toutefois y aborder les cybermenaces et les activités dirigées contre les élections générales fédérales de 2019. Le CPSNR constate que le Canada est la cible d'activités d'ingérence étrangère importantes et soutenues de la part d'États, notamment la RPC et la Russie. Parmi ces activités figurent l'utilisation de moyens trompeurs pour cultiver des relations en vue d'exercer une influence politique, la tentative d'influencer les reportages des médias et les élections, et le fait de contraindre ou d'inciter des membres des diasporas à faire avancer des intérêts étrangers au Canada.

Selon le CPSNR, l'ingérence étrangère a fait l'objet d'une couverture médiatique et universitaire marginale au Canada et n'est pas encore prise en compte dans le débat public. Le gouvernement doit mobiliser le public et les institutions démocratiques, à tous les paliers de gouvernement, afin de les sensibiliser au problème de l'ingérence.

2020 Dans son rapport annuel de 2020, le CPSNR fait remarquer que les acteurs de la cybermenace ont perfectionné leurs compétences en matière de campagnes de désinformation en ligne afin d'exacerber les tensions sociales, de créer des conflits et de miner la confiance dans les institutions gouvernementales. Il ajoute que le nombre d'États impliqués a augmenté depuis janvier 2019 et que les activités en ligne parrainées par des États continueront probablement à viser le discours politique canadien, en particulier à l'approche des élections. Toutefois, le CPSNR conclut que les élections fédérales canadiennes de 2019 ne semblent pas avoir été une cible importante de mésinformation et d'ingérence en ligne.

2021 En 2021, le CPSNR rappelle que les cybermenaces constituent un risque important et répandu pour la sécurité nationale du Canada et que les gouvernements représentent des cibles très prisées des auteurs de cyberattaques. La RPC et la Russie sont les acteurs les plus perfectionnés en matière de cybermenaces visant le gouvernement canadien. L'Iran, la Corée du Nord et un État dont le nom n'est pas révélé publiquement par le CPSNR disposent de moyens modérément sophistiqués¹⁰.

¹⁰ CPSNR, *Rapport spécial sur le cadre de travail et les activités du gouvernement du Canada pour défendre ses systèmes et ses réseaux contre les cyberattaques* (2022), COM0000152.

2024 Le 22 mars 2024, le CPSNR annonce avoir transmis au premier ministre son Rapport spécial sur l’ingérence étrangère dans les processus et les institutions démocratiques du Canada. Le rapport est également transmis au ministre de la Sécurité publique, des Institutions démocratiques et des Affaires intergouvernementales, à la ministre des Affaires étrangères, au ministre de la Justice et procureur général du Canada, ainsi qu’au ministre de la Défense nationale. Une version publique de ce rapport a été déposée à la Chambre des communes le 3 juin 2024¹¹.

Certains extraits de ce rapport ayant suscité de vives inquiétudes parmi les parlementaires et la population en général, la Chambre des communes adopte une motion le 11 juin 2024 pour demander à la Commission d’examiner certaines des conclusions du rapport du CPSNR.

Ce tour d’horizon des différents rapports rédigés par la communauté canadienne de la sécurité et du renseignement révèle que la menace d’ingérence étrangère est bien réelle et qu’elle prend de l’ampleur. La preuve dont je dispose le confirme, bien qu’elle démontre aussi qu’elle n’a pas l’ampleur de celle rapportée dans d’autres pays démocratiques. La section suivante aborde les mesures prises pour faire face à cette menace.

1.5 Le gouvernement adopte certaines mesures

Le gouvernement, soucieux de l’ingérence étrangère dans les institutions démocratiques du Canada, a pris certaines mesures pour y faire face. Au départ, ces mesures, mis à part le Plan pour protéger la démocratie canadienne (le « **Plan** ») dont je parle ci-après, étaient modestes. Elles se sont toutefois intensifiées au cours des deux dernières années. Ce qui suit les décrit.

2017 Le 1^{er} février 2017, le premier ministre Trudeau remet une lettre de mandat à Karina Gould, alors ministre des Institutions démocratiques, dans laquelle il la charge, en collaboration avec le ministre de la Défense nationale et le ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile, de diriger les efforts du Gouvernement du Canada pour défendre les processus électoraux canadiens contre les cybermenaces¹².

¹¹ CPSNR, *Rapport spécial sur l’ingérence étrangère dans les processus et les institutions démocratiques du Canada* (juin 2024), COM0000362.

¹² Lettre de mandat de la ministre des Institutions démocratiques, 1^{er} février 2017, COM0000019.

2018 En juin 2018, le Canada accueille le sommet du G7 dans la région de Charlevoix, au Québec, et aborde la question de l'ingérence étrangère, en particulier les cybermenaces. Les participants conviennent de mettre en place le Mécanisme de réponse rapide du G7 (le « **MRR du G7** »). L'objectif est de prévenir et de contrecarrer les menaces malveillantes et évolutives qui pèsent sur les démocraties du G7, et d'y répondre, le tout en communiquant des informations et des analyses et en déterminant les possibilités de réponses coordonnées.

Affaires mondiales Canada (AMC), qui assume la responsabilité des relations internationales du Canada, est le secrétariat permanent du MRR du G7. AMC participe donc à la prévention des menaces qui pèsent sur le Canada et ses intérêts internationaux, ainsi qu'à la réponse à ces menaces.

En décembre 2018, le Parlement modifie la *Loi électorale du Canada*. Certaines des modifications apportées visent à répondre aux menaces d'ingérence étrangère.

2019 En janvier 2019, conformément au mandat que leur a donné le premier ministre en février 2017, la ministre des Institutions démocratiques, le ministre de la Défense nationale et le ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile annoncent le Plan.

Le Plan instaure le Protocole public en cas d'incident électoral majeur (le « **PPIEM** »), un mécanisme permettant à un panel de cinq hauts fonctionnaires¹³ (le « **Panel des cinq** » ou le « **Panel** ») de communiquer avec les Canadiennes et les Canadiens si un ou plusieurs incidents menacent l'intégrité d'une élection fédérale.

Le Plan constitue également le Groupe de travail sur les menaces en matière de sécurité et de renseignements visant les élections (le « **Groupe de travail** »). Composé de représentants du CST, de la GRC, d'AMC et du SCRS, le Groupe de travail examine et évalue le renseignement pendant les élections et fournit des informations aux ministères et au Panel des cinq. Au départ, le Groupe de travail se concentre sur le renseignement relatif à l'ingérence étrangère, mais il s'intéressera aussi éventuellement à l'extrémisme à caractère idéologique.

Toujours en 2019, le gouvernement met en place un Cadre de la cyberattribution. AMC, qui dirige cette initiative, utilise le Cadre pour déterminer si les cyberactivités repérées peuvent être attribuées à un acteur étranger.

¹³ Le greffier du Conseil privé, le conseiller à la sécurité nationale et au renseignement auprès du premier ministre, le sous-ministre de la Justice et sous-procureur général, le sous-ministre de la Sécurité publique et le sous-ministre des Affaires étrangères.

- 2020 En décembre 2020, le ministre de la Sécurité publique de l'époque, Bill Blair, envoie à l'ensemble des parlementaires une lettre qui décrit la menace que représente l'ingérence étrangère.
- 2021 En 2021, le gouvernement modifie le PPIEM en s'appuyant sur les recommandations de l'évaluation indépendante dirigée par James Judd quant aux opérations du PPIEM durant les élections de 2019.
- Toujours en 2021, le MRR du G7 constate que la désinformation est une méthode d'ingérence étrangère de plus en plus courante dans les démocraties.
- 2022 En mai 2022, le ministre de la Sécurité publique remet au Cabinet un mémoire qui propose de moderniser l'approche du Canada face aux activités hostiles des acteurs étatiques, dont l'ingérence étrangère. Le Cabinet ratifie la proposition plus tard au printemps.
- En novembre 2022, le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre des communes (le « **PROC** ») entreprend une étude sur l'ingérence étrangère. Le PROC est un comité parlementaire qui étudie et fait rapport sur, entre autres, les règles et les usages de la Chambre des communes, de ses comités et de son administration interne, ainsi que sur les questions électorales et les conflits d'intérêts des députés.
- Quelques semaines plus tard, le Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique de la Chambre des communes (l'« **ETHI** ») adopte une motion visant à étudier « l'ingérence étrangère et les menaces entourant l'intégrité des institutions démocratiques, de la propriété intellectuelle et de l'État canadien lui-même qui découle de cette ingérence étrangère ». L'ETHI publie son rapport en octobre 2023 : il conclut que le Canada n'est pas à l'abri de l'ingérence étrangère¹⁴.

L'ensemble de ces examens, de ces rapports et de ces mesures gouvernementales permet de dresser un tableau de ce qui a précédé les élections générales fédérales de 2019 et de 2021. La section suivante présente un résumé de ce qui s'est passé durant ces élections.

¹⁴ Chambre des communes, Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, *L'ingérence étrangère et les menaces entourant l'intégrité des institutions démocratiques, de la propriété intellectuelle et l'État canadien* (24 octobre 2023) (président : John Brassard), COM0000090.

1.6 Les deux dernières élections générales fédérales sous les projecteurs

Cette section présente la série de rapports d'experts et d'évaluations réalisés à la suite des élections générales fédérales de 2019 et de 2021.

2019 Au lendemain des élections de 2019, le directeur général des élections annonce que l'infrastructure d'Élections Canada n'a fait l'objet d'aucune menace de cybersécurité importante au cours de l'élection, au-delà de celles auxquelles est confrontée quotidiennement toute organisation du gouvernement fédéral.

En octobre 2019, au moins un média fait état d'une possible ingérence étrangère dans les institutions démocratiques canadiennes. Toutefois, le CPSNR conclut dans son rapport annuel de 2020 que les élections fédérales générales canadiennes de 2019 ne semblent pas avoir été une cible importante d'influence et de désinformation en ligne.

2020 À l'été 2020, Kenny Chiu, député du Parti conservateur du Canada (le « **Parti conservateur** ») représentant la circonscription de Steveston–Richmond-Est, en Colombie-Britannique, exprime une opinion différente. Il affirme que la consule générale de la RPC à Vancouver cible les politiciens canadiens qui critiquent les activités de la RPC à Hong Kong.

2021 En avril 2021, Kenny Chiu dépose un projet de loi d'initiative parlementaire visant à exposer les relations entre les agents de lobbying canadiens et les États étrangers. Après les élections de 2021, il déclare aux médias que la RPC l'a ciblé par une campagne de désinformation à la suite du dépôt de son projet de loi et qu'il a perdu son siège en raison de cette campagne.

Les reportages des médias sur une éventuelle ingérence étrangère dans les élections fédérales de 2019 et de 2021 commencent à se multiplier après les élections de 2021. Néanmoins, le Panel des cinq n'a pas constaté d'ingérence étrangère à grande échelle dans les élections de 2021. Le Panel est d'avis que les tentatives d'ingérence étrangère n'ont pas atteint le seuil requis pour qu'il prenne des mesures.

Élections Canada, faisant écho à ses conclusions de 2019, confirme qu'il n'y a pas eu de menaces sérieuses pour la cybersécurité de son infrastructure lors des élections de 2021, au-delà de celles auxquelles est confrontée quotidiennement toute organisation du gouvernement fédéral.

2022 En juin 2022, le directeur général des élections du Canada publie un rapport contenant des recommandations à la suite des élections générales fédérales de 2019 et de 2021. Il y reconnaît que des entités malveillantes, étrangères et nationales, ont tenté de semer la discorde et de soulever le doute sur l’intégrité des processus électoraux et de leurs résultats.

Les rapports et les témoignages sur les activités d’ingérence étrangère recueillis au cours des dernières années ont contribué à en convaincre plusieurs que cette ingérence était réelle et qu’elle se renforçait. Les médias et le public ont exercé des pressions accrues pour que des mesures plus fermes soient prises afin de préserver la démocratie canadienne. La situation n’a fait que s’amplifier en 2023.

1.7 L’année 2023, une année charnière

L’ingérence étrangère fait l’objet d’importants développements en 2023, à un rythme accéléré par rapport aux années précédentes. En voici quelques-uns, en ordre chronologique.

JANVIER En début d’année, la Commissaire aux élections fédérales annonce qu’elle examinera les allégations d’ingérence étrangère dans les élections de 2019 et de 2021 afin de déterminer s’il y a eu infraction à la *Loi électorale du Canada*.

FÉVRIER Février est marqué par une forte augmentation des informations diffusées par les médias sur une possible ingérence de la RPC dans les élections canadiennes, dont certaines sont présentées comme étant du renseignement du SCRS et que plusieurs témoins entendus lors des audiences publiques ont qualifiées de « fuites » ou « fuites criminelles ». J’utiliserai ces termes, tels qu’ils ont été exprimés par les témoins, tout au long de mon rapport. Cette couverture médiatique grandissante a probablement conduit l’Institut Angus Reid, le 1^{er} mars 2023, à révéler que la plupart des Canadiennes et des Canadiens pensent que la RPC a tenté de s’immiscer dans les élections canadiennes. Parmi les personnes interrogées, 53 % estiment que les tentatives d’ingérence représentent une menace sérieuse pour la démocratie. Les deux tiers des personnes interrogées déclarent que le gouvernement fédéral doit accorder davantage d’attention à l’ingérence étrangère.

MARS

Le mois de mars connaît de nombreux développements. Le 6 mars, le gouvernement demande au CPSNR d'examiner l'ingérence étrangère dans les processus démocratiques fédéraux du Canada, en accordant une attention particulière aux élections. Le CPSNR est notamment chargé d'élaborer un plan pour donner suite aux recommandations sur l'ingérence étrangère formulées dans ses rapports antérieurs et dans les rapports d'examens du PPIEM. Le premier ministre a aussi discuté avec la présidente de l'Office de surveillance des activités en matière de sécurité nationale et de renseignement (l'« **OSSNR** ») au sujet de la réalisation d'un examen sur la façon dont les organismes de sécurité nationale du Canada ont géré la menace d'ingérence étrangère pendant les élections de 2019 et de 2021, en particulier en ce qui concerne l'acheminement de l'information des organismes de sécurité nationale aux décideurs.

Deux jours plus tard, le 8 mars, le PROC dépose un rapport au Parlement¹⁵. Celui-ci appelle le gouvernement à lancer une enquête publique nationale sur les allégations d'ingérence étrangère dans le système démocratique canadien, notamment les allégations d'ingérence dans les élections générales fédérales.

Une semaine plus tard, le 15 mars, le gouvernement nomme le très honorable David Johnston en tant que « rapporteur spécial indépendant sur l'ingérence étrangère » (le « **RSI** »). Son mandat consiste à évaluer l'ampleur et les répercussions de l'ingérence étrangère dans les processus électoraux du Canada, notamment lors des élections générales de 2019 et de 2021, et à envisager des innovations et des améliorations au sein des organismes publics pour lutter contre l'ingérence étrangère dans les élections fédérales. Entre-temps, l'intérêt des médias pour l'ingérence étrangère dans la politique canadienne se maintient.

Le 23 mars 2023, la Chambre des communes adopte le rapport du PROC.

AVRIL

En avril, le gouvernement présente les recommandations formulées dans les rapports du CPSNR et les rapports d'examens du PPIEM. Il fait aussi état des mesures prises et propose des mesures additionnelles¹⁶. Tout au long du mois, la question de l'ingérence étrangère fait l'objet d'un traitement médiatique soutenu.

¹⁵ Chambre des communes, Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre, Vingt-cinquième rapport, *Étude : Ingérence étrangère dans les élections (2 mars 2023)* (présidé par Bardish Chagger), COM0000188.

¹⁶ Gouvernement du Canada, Institutions démocratiques, *Contre une menace en évolution : mise à jour sur les recommandations visant à prévenir l'ingérence étrangère dans les institutions démocratiques canadiennes* (6 avril 2023), COM0000048_FR.

MAI

La fréquence des événements s'accélère encore le 1^{er} mai lorsqu'un reportage médiatique allègue que Zhao Wei, un diplomate chinois au Canada, est impliqué dans des activités d'ingérence étrangère qui ciblent des députés fédéraux. Une semaine plus tard, le 8 mai, le Canada déclare M. Zhao *persona non grata*. Le même jour, la Chambre des communes soumet au débat, puis adopte, une motion du Parti conservateur visant à créer une commission d'enquête publique fédérale sur l'ingérence étrangère. La motion demande également de créer un registre des agents étrangers.

Le 10 mai 2023, la Chambre des communes renvoie¹⁷ au PROC une question « concernant la campagne d'intimidation orchestrée par M. Zhao contre le député de Wellington–Halton Hills [Michael Chong] et d'autres députés ». En réponse à cette question, le comité entend d'autres témoignages sur l'ingérence étrangère. Le 10 avril 2024, le PROC présente son rapport à la Chambre des communes¹⁸. Le comité conclut que les menaces proférées par la RPC, même si elles visaient seulement Michael Chong et l'ancien chef du Parti conservateur, Erin O'Toole, avaient porté atteinte à l'ensemble des députés de la Chambre des communes et, par le fait même, à la démocratie canadienne. Le comité considère alors qu'il s'agit d'un outrage au Parlement.

Le 16 mai 2023, le gouvernement annonce que le Groupe de travail sur les menaces en matière de sécurité et de renseignements visant les élections (le Groupe de travail) renforcera la surveillance et l'évaluation de l'ingérence étrangère lors de quatre élections partielles fédérales prévues pour juin 2023. Une semaine plus tard, le 23 mai, l'OSSNR amorçe son examen de l'ingérence étrangère¹⁹.

L'OSSNR est un organisme d'examen indépendant et externe créé par la loi. Il examine et enquête sur les activités liées à la sécurité nationale ou au renseignement du gouvernement pour s'assurer qu'elles sont légales, raisonnables et nécessaires. L'OSSNR enquête également sur les plaintes du public concernant les principaux organismes et activités liés à la sécurité nationale et au renseignement. Les membres de l'OSSNR – sept au maximum – sont d'éminents Canadiens et Canadiennes nommés et issus de la société civile. Ce ne sont pas des élus ni des fonctionnaires.

¹⁷ La Chambre des communes peut soulever des préoccupations concernant une atteinte au privilège parlementaire ou un outrage au Parlement par l'entremise d'une « question de privilège ». Voir Marc Bosc et André Gagnon, dir., *La procédure et les usages de la Chambre des communes*, 3^e éd. (2017). Si le président de la Chambre estime qu'il y a une question de privilège fondée de prime abord, il présente une motion à la Chambre. Après débat, la Chambre peut adopter ou rejeter la motion. Si la motion du président de la Chambre prévoit le renvoi de la question à un comité de la Chambre, la Chambre peut soit adopter la motion et renvoyer la question à un comité, ou rejeter la motion.

¹⁸ Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre, *Soixante-troisième rapport : Question de privilège concernant la campagne d'intimidation contre le député de Wellington–Halton Hills et d'autres députés* (21 mars 2024) (présidé par Bardish Chagger), COM0000037.

¹⁹ Un an plus tard, le 28 mai 2024, l'OSSNR publie son *Examen de la diffusion du renseignement ayant trait à l'ingérence politique étrangère exercée par la République populaire de Chine de 2018 à 2023*, COM000365. Pour plus d'informations, voir le [chapitre 2](#).

Le 23 mai 2023, le rapport très attendu du RSI est publié²⁰. Dans celui-ci, David Johnston conclut que des gouvernements étrangers tentent d'influencer les candidats et les électeurs canadiens et que ces efforts sont répandus, en particulier ceux émanant de la RPC. Il ajoute néanmoins qu'il n'y a pas de raison pour remettre en question la validité des élections de 2019 ou de 2021. Il poursuit en expliquant que le renseignement ayant fait l'objet d'une fuite, pris hors contexte, a été mal interprété. Il mentionne que les exemples précis d'ingérence étaient moins préoccupants que ne le laissent entendre les reportages médiatiques, et que la réalité était parfois bien différente de la version des médias.

Le RSI annonce également son intention de tenir des audiences publiques avec les communautés des diasporas, d'autres Canadiennes et Canadiens, des représentants du gouvernement (y compris des fonctionnaires à la retraite), des experts et d'autres parties intéressées par la question de l'ingérence étrangère. À l'issue de ces audiences, le RSI entend formuler des recommandations en matière de politiques et de gouvernance. Cependant, le 31 mai 2023, la Chambre des communes adopte une motion exigeant du RSI qu'il se retire et demandant au gouvernement de créer d'urgence une commission d'enquête publique.

Toujours à la fin du mois de mai, l'Institut Angus Reid annonce les résultats d'un autre sondage sur l'ingérence étrangère. Parmi les Canadiennes et les Canadiens interrogés, 52 % estiment qu'une commission d'enquête est nécessaire malgré les travaux du RSI. D'autres résultats font état d'inquiétudes sérieuses concernant l'ingérence étrangère : 43 % des Canadiennes et des Canadiens estiment que les élections sont de moins en moins libres et de moins en moins équitables, et 67 % croient que la RPC a probablement tenté de s'ingérer dans des élections canadiennes antérieures.

Le 31 mai, le PROC dépose son rapport n° 44 au Parlement. Celui-ci réaffirme l'appel du PROC en faveur d'une enquête publique nationale. Il exige que le Gouvernement consulte les partis reconnus dans les 24 heures, en vue de constituer une commission d'enquête dans les deux semaines suivantes²¹. Tous ces éléments alimentent la couverture médiatique de l'ingérence étrangère, qui ne faiblit pas.

²⁰ Canada, Rapporteur spécial indépendant, *Premier rapport – Le très honorable David Johnston, Rapporteur spécial indépendant sur l'ingérence étrangère* (Ottawa, 23 mai 2023), COM0000105. Comme nous l'expliquons plus loin, le RSI a démissionné avant d'avoir achevé la deuxième phase de son mandat.

²¹ Chambre des communes, Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre, Quarante-quatrième rapport, *Étude : Ingérence étrangère dans les élections* (25 mai 2023) (présidé par Bardish Chagger), COM0000189.

JUN	<p>Début juin, les partis d'opposition renouvellent leur appel au gouvernement pour qu'il mette fin au mandat du RSI et qu'il crée une commission d'enquête publique. Des groupes des diasporas se joignent aux parlementaires pour demander la tenue d'une enquête publique. Le 9 juin 2023, M. Johnston quitte ses fonctions de RSI. Il déclare que son poste est trop embourbé dans la controverse politique pour qu'il puisse continuer et que l'atmosphère hautement partisane entourant sa nomination, son travail et son leadership a une incidence négative sur la confiance dans les institutions démocratiques du Canada. Les médias relayent cette nouvelle et continuent de soulever des questions sur le traitement que réserve le gouvernement au renseignement relatif à l'ingérence étrangère.</p> <p>Toujours au mois de juin, le Groupe de travail rapporte n'avoir observé aucun signe d'ingérence étrangère dans les quatre élections partielles fédérales qui se sont déroulées au Manitoba, en Ontario et au Québec.</p>
AOÛT	<p>Début août, le MRR du G7 détecte une « opération de renseignement » visant le député du parti conservateur Michael Chong et établit qu'il est « hautement probable » que la RPC en soit à l'origine. Malgré cette constatation, l'intérêt des médias pour l'ingérence étrangère diminue pour la première fois depuis plusieurs mois.</p>
SEPTEMBRE	<p>C'est par un décret du 7 septembre 2023 que le gouvernement établit la Commission²². Les quatre partis politiques reconnus se sont mis d'accord sur son mandat et sur sa nomination en tant que Commissaire.</p>

1.8 Résumé des événements qui ont mené à la Commission d'enquête

Nous venons d'exposer la genèse de la Commission. Récapitulons. Depuis au moins le milieu des années 2010, le gouvernement était de plus en plus inquiet de l'ingérence étrangère au pays et de son incidence potentielle sur les élections fédérales. L'émergence des nouvelles technologies exacerbait cette situation.

Les analyses et les rapports officiels sur l'ingérence étrangère ont confirmé son existence. Si ses effets ont d'abord été limités, le risque s'est accru progressivement à l'approche des élections générales de 2021. Par la suite,

²² Décret du Conseil Privé no 2023-0882.

l'inquiétude du Parlement s'est amplifiée : les comités de la Chambre des communes ont étudié la question, les députés ont débattu de la réponse du gouvernement, et tous les partis d'opposition ont demandé la création d'une commission d'enquête publique.

La pression s'est accrue pour trouver des moyens innovants afin de détecter les activités d'ingérence étrangère, d'enquêter sur celles-ci et de les contrecarrer. Ainsi, des entités ont été créées, des rapports ont été publiés et de nouvelles mesures ont été prises. En fin de compte, cette pression publique et parlementaire croissante a conduit à la nomination du RSI et, plus tard, à la création de la Commission et à ma nomination.

La Commission est une instance non partisane, indépendante et publique. Sa mission est de mener une enquête objective, exhaustive et rigoureuse sur l'ingérence étrangère dans les institutions démocratiques canadiennes.

Compte tenu des délais très courts qui lui ont été imposés et qui reflètent le fait que l'ingérence étrangère est un phénomène vivant et continu, la Commission a dû faire des choix. Elle a donc rencontré les personnes qui lui semblaient les plus susceptibles d'apporter un éclairage sur ce phénomène et sur les événements rapportés, mais elle n'a pas pu rencontrer toutes les personnes qui auraient pu avoir quelque chose de pertinent à dire. Je pense néanmoins que les informations reçues de diverses sources ont permis de dresser un tableau suffisamment précis de l'ingérence étrangère dans nos institutions démocratiques et de comprendre comment le gouvernement a choisi d'y faire face.

Dans le cadre de mon mandat, je devais fournir deux rapports : un rapport initial, publié le 3 mai 2024, et ce rapport final.

Bien entendu, ma nomination n'a pas empêché d'autres entités de mener leur propre enquête relativement à l'ingérence étrangère et d'émettre leurs recommandations afin d'améliorer la réponse du Canada à une telle ingérence. De nouvelles lois ont également été adoptées. Ces mesures ne se substituent pas au travail de la Commission, mais demeurent importantes et pertinentes. Je les résume dans le chapitre suivant.

CHAPITRE 2

Développements subséquents sur l'ingérence étrangère

2.1	Développements importants à garder à l'esprit	30
2.2	La commissaire aux élections fédérales (CEF) ne trouve pas de preuves d'infractions à la <i>Loi électorale du Canada</i> liées à l'ingérence étrangère	30
2.3	Le Comité permanent de la Chambre des communes sur la procédure et les affaires de la Chambre (PROC) s'interroge sur les cybercampagnes	32
2.4	L'Office de la surveillance des activités en matière de sécurité nationale et de renseignement (OSSNR) constate des problèmes dans la diffusion du renseignement	33
2.5	Le rapport du Comité des parlementaires sur la sécurité nationale et le renseignement (CPSNR)	37
2.6	Le Bloc Québécois dépose une motion pour élargir le mandat de la Commission	40
2.7	La nouvelle <i>Loi sur la lutte contre l'ingérence étrangère</i> (projet de loi C-70) est adoptée et le projet de loi C-65 est présenté	40
2.8	Conclusion	41

2.1 Développements importants à garder à l'esprit

Plusieurs examens, enquêtes et processus liés à l'ingérence étrangère ont eu lieu parallèlement aux travaux de la Commission

Dans le présent chapitre, je résume brièvement les résultats des travaux menés par

- la commissaire aux élections fédérales (la « **CEF** »)
- le Comité parlementaire permanent de la procédure et des affaires de la Chambre (le « **PROC** »)
- l'Office de surveillance des activités en matière de sécurité nationale et de renseignement (l'« **OSSNR** »)
- le Comité des parlementaires sur la sécurité nationale et le renseignement (le « **CPSNR** »).

Je décris également deux autres développements importants concernant l'ingérence étrangère en 2024 : une motion de la Chambre des communes au sujet de mon mandat et l'adoption de la *Loi sur la lutte contre l'ingérence étrangère*.

2.2 La commissaire aux élections fédérales (CEF) ne trouve pas de preuves d'infractions à la *Loi électorale du Canada* liées à l'ingérence étrangère

La CEF est la fonctionnaire chargée de veiller au respect et à l'application de la *Loi électorale du Canada* (« **LEC** »). Elle reçoit des plaintes et mène des enquêtes relatives à des infractions à cette loi. Lorsque cela est pertinent, elle porte des accusations ou prend des mesures administratives contre tout contrevenant.

En mars 2023, lors de sa comparution devant un comité parlementaire, la CEF a confirmé que son bureau (le « **BCEF** ») examinait différentes allégations d'ingérence étrangère dans les élections générales de 2019 et 2021. La CEF a ultimement clos cet examen.

Lors de la comparution de la CEF devant moi en mars 2024, deux autres examens majeurs sur l'ingérence étrangère étaient en cours. Lors de sa deuxième comparution en septembre, le BCEF avait achevé l'un de ces examens.

Examen concernant les circonscriptions de la grande région de Vancouver

En décembre 2022, le BCEF a entamé un examen d'allégations d'infractions à la *Loi électorale du Canada* qui auraient été commises dans la région de Vancouver lors des élections fédérales de 2021. Cet examen portait notamment sur de l'ingérence qui aurait eu une incidence sur la campagne du candidat sortant du Parti conservateur du Canada pour Steveston—Richmond Est, Kenny Chiu. Ce dernier a perdu son siège lors des élections de 2021. Je discute de ces événements plus en détail au [chapitre 8](#) (volume 2).

L'examen a eu lieu après une plainte déposée auprès du BCEF par le Bloc Québécois. Cette plainte était basée sur des articles de presse faisant état de faits présumément révélés lors de fuites d'informations classifiées sur l'ingérence étrangère. Des membres du public ont aussi déposé des plaintes sur le même sujet.

Après un examen approfondi, le BCEF n'a pas trouvé de preuves suffisantes pour démontrer qu'il y avait eu une infraction à la *LEC*, notamment l'infraction d'influence étrangère induue. Cependant, le BCEF a noté que les informations obtenues dans le cadre de l'examen l'ont amené à croire qu'il y avait eu des tentatives d'influencer la diaspora sino-canadienne. Le 19 août 2024, le BCEF a clos le dossier. Toutefois, le BCEF a donné un breffage détaillé à la Gendarmerie royale du Canada (la « **GRC** ») et au Service canadien du renseignement de sécurité (le « **SCRS** »). Il a aussi divulgué des informations au Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (le « **CRTC** ») au sujet de la propriété ou du contrôle étranger de médias de radiodiffusion canadiens, plus précisément des stations de radio de la grande région de Vancouver.

Examen concernant les circonscriptions de la région du Grand Toronto

En mars 2023, le BCEF a entamé l'examen d'allégations portant, notamment sur l'influence induue d'étrangers et le non-respect de règles en matière de contributions lors des élections générales de 2019. Si de telles allégations s'avéraient fondées, elles constitueraient des infractions à la *Loi électorale du Canada*. Selon les allégations que le BCEF a examinées, un réseau de personnes associées au consulat de la République populaire de Chine (la « **RPC** ») dans la région du Grand Toronto aurait transféré environ 250 000 \$ pour aider un candidat fédéral local. Le consulat aurait aussi participé à la campagne d'investiture du Parti libéral du Canada dans la circonscription de Don Valley-Nord en 2019. Je discute de ces allégations plus en détail au [chapitre 7](#) (volume 2).

À ce jour, le BCEF n'a pas découvert de preuve pour conclure à une violation de la *Loi électorale du Canada*. Son examen se poursuit.

Autres allégations concernant la circonscription de Markham—Unionville

À partir d'avril 2023, le BCEF a examiné des allégations que le député de St. Albert—Edmonton, Michael Cooper, a formulées lors d'une réunion du PROC. Selon M. Cooper, avant les élections générales de 2021, le député de Markham—Unionville de l'époque avait reçu un message texte énigmatique et menaçant de la part du consul général de la RPC à Toronto. Au terme de son examen, le BCEF n'a pas trouvé de preuves suffisantes pour conclure à une infraction d'influence étrangère induite en vertu de la *LEC* ou d'autres contraventions possibles à la *LEC*.

2.3 Le Comité permanent de la Chambre des communes sur la procédure et les affaires de la Chambre (PROC) s'interroge sur les cybercampagnes

Le 29 avril 2024, le député de la circonscription albertaine de Sherwood Park—Fort Saskatchewan, Garnett Genuis, a soulevé deux questions de privilège devant la Chambre des communes. Les deux questions portaient sur la cybercampagne d'une entité prétendument affiliée à la RPC visant des parlementaires en 2021. L'entité est connue sous le nom de Advanced Persistent Threat 31 (l'« **APT 31** »). Cette cybercampagne a ciblé des parlementaires du monde entier, y compris M. Genuis et 17 autres parlementaires canadiens membres de l'Alliance interparlementaire sur la Chine (l'« **AIC** »). L'AIC est un groupe international non partisan de parlementaires qui œuvrent à influencer la façon dont les pays démocratiques traitent avec la RPC. Je reviens plus en détail sur ces événements au chapitre 15 (volume 4).

Le 8 mai 2024, le président de la Chambre des communes a statué que la campagne de l'APT 31 semblait avoir enfreint le privilège. La Chambre a ensuite demandé au PROC d'étudier la question.

De juin à novembre 2024, le PROC a tenu de nombreuses réunions et a entendu 22 témoins, dont la sous-greffière du Conseil privé, plusieurs responsables de l'administration de la Chambre des communes, des responsables du SCRS, des responsables du Centre de la sécurité des télécommunications (le « **CST** »), ainsi que six parlementaires touchés par l'incident. La procédure devant le PROC était toujours en cours lorsque le Parlement a été prorogé en janvier 2025.

2.4 L’Office de la surveillance des activités en matière de sécurité nationale et de renseignement (OSSNR) constate des problèmes dans la diffusion du renseignement

Le 28 mai 2024²³, l’OSSNR a publié son *Examen de la diffusion du renseignement ayant trait à l’ingérence politique étrangère exercée par la République populaire de Chine de 2018 à 2023*.

L’examen portait sur la circulation du renseignement au sein du gouvernement quant à l’ingérence étrangère de la RPC dans les institutions et les processus démocratiques fédéraux de 2018 à 2023. Cela incluait la circulation d’information entre les entités qui produisent du renseignement, comme le SCRS, et les personnes qui consomment du renseignement, dont les hauts fonctionnaires²⁴.

L’OSSNR a entre autres analysé :

- Le rôle des hauts fonctionnaires, notamment de la conseillère à la sécurité nationale et au renseignement auprès du premier ministre (la « CSNR »), dans la communication du renseignement.
- Les pratiques du SCRS en matière de communication du renseignement.
- Deux mesures gouvernementales clés visant à protéger l’intégrité des élections au Canada, c’est-à-dire le Groupe de travail sur les menaces en matière de sécurité et de renseignements visant les élections (le « **Groupe de travail** ») et le Protocole public en cas d’incident électoral majeur (le « **PPIEM** »). J’aborde ces deux mesures de manière plus détaillée au chapitre 12 (volume 3).

²³ Le premier ministre a reçu une copie de l’examen le 26 avril 2024 et une version classifiée de l’examen plus tôt, soit le 5 mars 2024.

²⁴ Les organismes examinés étaient le SCRS, le CST, la Gendarmerie royale du Canada (GRC), Affaires mondiales Canada, Sécurité publique Canada et le Bureau du Conseil privé.

L'OSSNR a constaté des problèmes principalement liés au moment et à la manière dont le renseignement sur l'ingérence étrangère était partagé, et avec qui. Il a également constaté que le Groupe de travail et le PPIEM²⁵, administré par le Panel des cinq, n'étaient pas suffisamment équipés pour se pencher sur l'ingérence qui se déploie à l'échelle humaine, circonscription par circonscription, par opposition à l'ingérence systémique de plus grande envergure.

Problèmes liés au moment où le renseignement est partagé et à la manière de le partager

L'OSSNR a constaté des désaccords importants au sein des agences de sécurité et de renseignement quant au moment et à la manière de partager les informations et le renseignement sur l'ingérence politique étrangère entre 2018 et 2023. Certains membres de la communauté du renseignement étaient plus réticents à qualifier certaines activités d'ingérence étrangère. Cette réticence s'expliquait par le risque lié au fait de qualifier d'activité menaçante un comportement politique ou diplomatique pouvant être légitime.

L'OSSNR a également observé qu'au sein du SCRS, il y avait des incertitudes, une mauvaise communication et des incohérences quant aux raisons permettant de déterminer quand, comment et si du renseignement pouvait être partagé. Ainsi, dans certains cas, le SCRS n'a pas communiqué clairement son point de vue sur la menace que représenteraient des activités d'ingérence politique étrangère. De plus, les décideurs ne savaient pas trop sur quels motifs se fonder pour décider des mesures à prendre ou pour transmettre l'information à l'externe, de sorte qu'ils ont fini par développer une aversion naturelle au risque.

Le fait que le SCRS ait privilégié les breffages oraux plutôt que les documents écrits pendant les élections de 2019 et 2021 a créé des défis pour retracer et documenter quelle information avait été partagée.

Pour répondre à ces problèmes, l'OSSNR a recommandé :

- Que le SCRS élabore, suivant des consultations auprès des parties intéressées du gouvernement, une politique complète appelée à encadrer ses interventions face à la menace que pose l'ingérence politique étrangère. Cela améliorerait la cohérence au sein de l'agence et indiquerait aux intervenants du gouvernement que le renseignement et les conseils du SCRS sur l'ingérence politique étrangère sont fondés sur des normes et des seuils rigoureusement établis.

²⁵ Dans le cadre du PPIEM, un panel composé de cinq hauts fonctionnaires est constitué pendant les élections générales pour communiquer avec la population canadienne si un ou plusieurs incidents menacent l'intégrité des élections fédérales. Ils se nomment le « Panel des cinq ». Le Panel est composé du greffier du Conseil privé, du conseiller à la sécurité nationale et au renseignement auprès du premier ministre, du sous-ministre de la Justice et sous-procureur général du Canada, du sous-ministre de la Sécurité publique et du sous-ministre des Affaires étrangères.

- Que cette politique indique précisément les seuils et les pratiques à respecter pour la communication et la diffusion du renseignement concernant l'ingérence politique étrangère. Il faudrait notamment indiquer les niveaux appropriés de confiance, de corroboration, de contextualisation et de caractérisation qui détermineront si le renseignement doit faire l'objet d'un rapport.

Problèmes de suivi, de diffusion et de compréhension limités du renseignement

En ce qui concerne le suivi du renseignement, le SCRS est chargé de contrôler et de documenter l'accès aux informations sensibles. L'OSSNR a constaté que le SCRS ne pouvait pas déterminer avec certitude qui avait reçu et lu son renseignement. Cela s'explique en partie par le fait que les organismes qui reçoivent le renseignement, comme Sécurité publique Canada (« **Sécurité publique** »), ont des systèmes de suivi internes inadéquats. Cependant, il incombait au SCRS de contrôler et de documenter l'accès au renseignement.

À propos de la distribution du renseignement, l'examen a noté que la décision du SCRS et du CST de limiter la distribution de certains éléments de renseignement aux hauts fonctionnaires a réduit la capacité de la GRC, d'Affaires mondiales Canada (« **AMC** ») et du Bureau du conseil privé (le « **BCP** ») à intégrer ce renseignement dans leurs analyses. Il a également souligné que les hauts fonctionnaires avaient eu des désaccords avec la conseillère à la sécurité nationale et au renseignement auprès du premier ministre (CSNR) sur la question de savoir si le renseignement devait être transmis à l'exécutif politique. L'OSSNR a aussi constaté que le rôle de la CSNR dans les décisions relatives à la diffusion des produits de renseignement du SCRS n'était pas clair.

En ce qui concerne la compréhension du renseignement, l'OSSNR a remarqué que les consommateurs de renseignement ne comprenaient pas toujours l'importance du renseignement ni la manière de l'intégrer dans leurs analyses politiques et leurs prises de décisions. De plus, les unités spécialisées de renseignement et les hauts fonctionnaires n'étaient pas d'accord sur la question de savoir si certaines activités relevaient de l'ingérence étrangère ou constituaient plutôt des activités diplomatiques légitimes.

En conséquence, l'OSSNR a recommandé ce qui suit aux producteurs et aux consommateurs de renseignement :

- Que le SCRS et Sécurité publique se dotent d'un mécanisme élémentaire de responsabilisation permettant de suivre et de documenter rigoureusement la réception des produits de renseignement. Dans le cas du renseignement hautement sensible et urgent, il conviendrait également d'enregistrer toute occurrence de lecture des produits de renseignement.

- Que la Sécurité publique, AMC, le BCP et les autres utilisateurs du renseignement accroissent le niveau de littératie en matière de renseignement au sein de leurs ministères respectifs.
- Que les membres de la collectivité de la sécurité et du renseignement acquièrent une compréhension et des pratiques communes à l'égard de l'ingérence politique étrangère.
- Que le rôle du conseiller à la sécurité nationale et au renseignement auprès du premier ministre – notamment en ce qui a trait aux décisions concernant la diffusion du renseignement – soit défini dans un instrument juridique.

Problèmes liés à la prise en compte de l'ingérence humaine à l'échelle des circonscriptions

L'examen de l'OSSNR a révélé que le Groupe de travail et le Panel des cinq étaient orientés vers la lutte contre l'ingérence à grande échelle, systémique et en grande partie en ligne (comme celle qui a été signalée lors de l'élection présidentielle américaine de 2016). L'OSSNR a estimé que ces processus n'étaient pas adéquatement organisés pour faire face à l'ingérence d'origine humaine qui se déploie dans des circonscriptions particulières, que l'OSSNR voyait comme étant la plus importante menace envers les processus et les institutions démocratiques du Canada.

C'est pourquoi l'OSSNR a recommandé des ajustements au mode de fonctionnement du Groupe de travail et du Panel des cinq :

- Le Groupe de travail devrait définir ses priorités en fonction des menaces réelles, notamment celles qui se concrétisent en dehors de la période électorale en tant que telle.
- AMC et le BCP devraient veiller à ce que la représentation d'AMC au sein du Groupe de travail tire parti de la capacité du ministère à analyser et à traiter l'ingérence étrangère traditionnelle d'origine humaine, et ce, à titre de complément au mandat de l'équipe du mécanisme de réponse rapide.
- Le BCP devrait charger le Panel des cinq d'élaborer de nouvelles stratégies permettant de réagir à l'intégralité des menaces qui se posent pendant les périodes électorales, notamment lorsque lesdites menaces se concrétisent dans des circonscriptions particulières.

Bien que la preuve que j'ai entendue ne me permette pas d'approuver entièrement et sans réserve toutes les recommandations de l'OSSNR, je suis généralement d'accord avec les conclusions auxquelles il est parvenu. Je traite de certains aspects avec lesquels je ne suis pas totalement en accord plus loin dans ce rapport.

2.5 Le rapport du Comité des parlementaires sur la sécurité nationale et le renseignement (CPSNR)

Le 22 mars 2024, le CPSNR a soumis la version classifiée de son *Rapport spécial sur l'ingérence étrangère dans les processus et les institutions démocratiques du Canada* au premier ministre. Le 3 juin 2024, une version publique de ce rapport a été déposée au Parlement. Sa conclusion générale était que le gouvernement fédéral a été lent à réagir à la menace d'ingérence étrangère et qu'il devait agir rapidement pour endiguer le problème.

Le CPSNR a identifié la République populaire de Chine, l'Inde, le Pakistan, l'Iran et la Russie, ainsi que deux États qu'il n'a pas nommés publiquement, comme des États ayant commis des actes ayant porté atteinte aux droits et libertés démocratiques de Canadiennes et Canadiens.

Le CPSNR a également noté qu'il peut être difficile de distinguer l'influence étrangère de l'ingérence étrangère. Je suis tout à fait d'accord avec ce commentaire et j'ajoute qu'il en sera probablement toujours ainsi. Je reviens sur ce point au [chapitre 3](#) (volume 2).

Le CPSNR a conclu que le Canada est la cible d'activités d'ingérence étrangère généralisées et soutenues visant nos processus et nos institutions démocratiques. Ces activités constituent une menace continue et importante pour notre sécurité nationale et pour l'intégrité de notre démocratie. L'ingérence étrangère porte atteinte aux droits démocratiques et aux libertés fondamentales, à l'intégrité et à la crédibilité de notre processus parlementaire et à la confiance du public dans les décisions politiques du gouvernement. Je suis également d'accord avec cette conclusion et j'ajoute qu'à mon avis, prendre des mesures pour reconstruire la confiance dans nos institutions démocratiques devrait représenter une véritable priorité. Je reviens sur cette idée au chapitre 19 (volume 5), avec mes recommandations.

Le rapport indique également que des États étrangers ont tenté d'influencer les élections dans des circonscriptions en particulier, bien que l'intégrité des élections générales de 2019 et de 2021 ait été préservée. De plus, rien n'indiquait qu'une activité de cybermenace étrangère avait ciblé l'infrastructure électorale pendant les élections. Cependant, le CST a détecté une activité de cybermenace dirigée par un État qui ciblait les processus et institutions démocratiques en dehors des périodes électorales.

Selon le CPSNR, le Plan pour protéger la démocratie canadienne tel qu'il existait en 2018 est insuffisant pour lutter contre l'ingérence étrangère dans les processus et les institutions démocratiques. Le CPSNR a considéré que le gouvernement n'a pas démontré un sentiment d'urgence dans sa lutte contre l'ingérence étrangère. Le gouvernement a pris jusqu'en 2022 pour élaborer et approuver sa stratégie de lutte contre les activités hostiles des acteurs étatiques, et a mis une année supplémentaire à mener des consultations sur la nouvelle législation.

Le rapport note également que les lacunes des pouvoirs et de la législation ont limité la capacité de la communauté de la sécurité et du renseignement à agir. Ces lacunes limitent aussi le partage d'information de cette communauté avec les parlementaires et les autres ordres de gouvernement, ou avec les organismes chargés de l'application de la loi dans le cadre d'enquêtes ou de poursuites. Cela dit, le projet de loi C-70, qui a reçu la sanction royale le 20 juin 2024 à titre de *Loi sur la lutte contre l'ingérence étrangère*, visait à remédier en grande partie à ces difficultés. J'aborde le projet de loi C-70 de manière plus détaillée au chapitre 12 (volume 3).

Le CPSNR a également constaté des différences considérables dans la manière dont les ministres, les ministères et les organismes interprètent la gravité et la prévalence de l'ingérence étrangère, y compris le seuil nécessaire pour justifier une réponse.

Le CPSNR a déclaré avoir pris connaissance de renseignement troublant selon lequel certains parlementaires ont participé sciemment ou semi-sciemment aux efforts déployés par des États étrangers pour s'ingérer dans la politique canadienne. Je reviendrai plus précisément sur cette affirmation, avec laquelle je ne suis pas entièrement d'accord, au chapitre 18 (volume 4).

Pour remédier à ces problèmes, le rapport recommande ce qui suit au gouvernement et à la communauté de la sécurité et du renseignement :

Recommandations au gouvernement du Canada

- Déposer avant la prochaine élection fédérale un projet de loi visant à combler les lacunes du cadre juridique du Canada en matière d'ingérence étrangère, précisément pour :
 - créer un registre pour la transparence en matière d'influence étrangère
 - modifier le *Code criminel* et la *Loi sur la protection de l'information* de sorte à définir l'ingérence étrangère et à introduire les infractions pertinentes
 - moderniser la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité*, notamment en favorisant l'élargissement des échanges d'informations classifiées
 - résoudre les difficultés liées au renseignement et à la preuve

- atténuer les vulnérabilités observées dans les processus de mise en candidature, y compris les courses à la direction des partis.
- Mobiliser les partis politiques pour déterminer si les processus de mise en candidature et les courses à la direction des partis doivent être ajoutés au cadre de la *Loi électorale du Canada* et travailler avec le Parlement pour déterminer s'il faut réviser la loi régissant le commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique et le conseiller sénatorial en éthique afin d'y inclure l'ingérence étrangère.
- Réexaminer et renouveler les lois, les stratégies et les modalités de financement pour veiller à ce qu'elles s'adaptent aux changements des activités d'ingérence étrangère et d'autres menaces envers la sécurité nationale, et introduire des dispositions de révision législative dans les lois sur la sécurité nationale et les respecter.
- S'assurer que les rôles, les mandats et les imputabilités du Conseil de la sécurité nationale²⁶ et des comités de soutien chargés de la gouvernance soient clairs et communiqués publiquement pour accroître la transparence et la performance.
- Mettre immédiatement en place des séances d'informations destinées aux parlementaires concernant la menace d'ingérence étrangère et en faire rapport annuellement.

Recommandations à la communauté de la sécurité nationale et du renseignement

- Établir des définitions et des seuils d'intervention uniformes s'appliquant à l'ingérence étrangère.
- Pour les organisations chargées de la collecte de renseignements et celles responsables de fournir des conseils stratégiques, collaborer régulièrement dans le but de fournir au gouvernement des évaluations de la menace qui soient opportunes et complètes, mais aussi des conseils en matière d'intervention respectivement.

²⁶ Le Conseil national de sécurité est un comité du Cabinet créé en 2023 pour la prise de décisions stratégiques et l'échange d'analyse du renseignement.

2.6 Le Bloc Québécois dépose une motion pour élargir le mandat de la Commission

Le 11 juin 2024, la Chambre des communes a adopté une motion déposée par le Bloc Québécois en réponse au rapport spécial du CPSNR sur l'ingérence étrangère. La motion demandait à la Chambre de :

- Prendre acte du rapport spécial sur l'ingérence étrangère du CPSNR.
- Constaté avec inquiétude que certains élus pourraient travailler volontairement ou involontairement aux intérêts de puissances étrangères.
- Demander que le mandat de la Commission sur l'ingérence étrangère soit élargi pour lui permettre d'enquêter sur les institutions démocratiques fédérales du Canada, y compris les parlementaires de la Chambre des communes élus lors des 43^e et 44^e législatures ainsi que les parlementaires siégeant au Sénat.

Le 17 juin 2024, j'ai accepté de mener cet examen en vertu du mandat et du cadre existants de la Commission, le tout selon les règles et principes qui s'appliquent aux commissions d'enquête indépendantes. J'aborde cet aspect de mon mandat au chapitre 18 (volume 4).

2.7 La nouvelle *Loi sur la lutte contre l'ingérence étrangère* (projet de loi C-70) est adoptée et le projet de loi C-65 est présenté

Le gouvernement a présenté le projet de loi C-70 le 6 mai 2024. Le 20 juin 2024, la *Loi sur la lutte contre l'ingérence étrangère* a reçu la sanction royale. Une partie de cette loi répond aux recommandations du rapport spécial du CPSNR. Cela dit, les travaux sur le projet de loi C-70 avaient déjà débuté lorsque le CPSNR a publié son rapport.

La *Loi sur la lutte contre l'ingérence étrangère* a apporté des changements clés à l'architecture de la sécurité nationale du Canada. Elle a promulgué la *Loi sur la transparence et la responsabilité en matière d'influence étrangère* et modifié les lois suivantes :

- la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité*
- la *Loi sur la protection de l'information* (rebaptisée *Loi sur l'ingérence étrangère et la protection de l'information*)
- le *Code criminel*
- la *Loi sur la preuve au Canada*.

Le 20 mars 2024, le gouvernement a par ailleurs présenté le projet de loi C-65, la *Loi modifiant la Loi électorale du Canada*, à la Chambre des communes. Cependant, peu de temps avant le dépôt du présent rapport, le Parlement a été prorogé et le projet de loi C-65 est mort au feuillet. Les modifications proposées auraient eu les effets suivants :

- Elles auraient établi de nouvelles interdictions et auraient modifié les interdictions existantes, notamment en ce qui concerne l'influence étrangère dans le processus électoral, les déclarations fausses ou trompeuses concernant les élections et l'acceptation ou l'utilisation de certaines contributions.
- Elles auraient élargi la portée de certaines dispositions relatives à l'administration et à l'application de la *Loi électorale du Canada*, notamment en accordant certains pouvoirs supplémentaires au commissaire aux élections fédérales.

La *Loi sur la lutte contre l'ingérence étrangère* et le projet de loi C-65 sont abordés plus en détail au chapitre 12 (volume 3).

2.8 Conclusion

La Commission d'enquête sur l'ingérence étrangère est un processus non partisan, indépendant et public qui s'ajoute à l'excellent travail décrit ci-dessus. Mon travail vise à promouvoir la transparence, même si la nature publique de mon enquête est limitée dans une certaine mesure par la nécessité de protéger la sécurité nationale et celle de certains témoins.

L'enquête a consisté à la fois à effectuer un examen rétrospectif de ce qui s'est passé et à constituer une vision prospective de ce qui devrait se passer. Pour mener à bien ce travail, j'ai bénéficié de larges pouvoirs d'enquête, de l'aide d'experts en droit, en recherche et en politiques, de la coopération des fonctionnaires, du gouvernement du Canada et des participants de la Commission, ainsi que de l'apport du public. Dans le chapitre suivant, j'explique comment j'interprète mon mandat, tel qu'il est défini dans le décret qui crée la Commission d'enquête sur l'ingérence étrangère.

CHAPITRE 3

Le mandat de la Commission et ses concepts clés

3.1	Introduction – Un bref rappel de mon mandat	43
3.2	Les principes directeurs de la Commission	44
3.3	Volet factuel et volet relatif aux politiques du mandat de la Commission	45
3.4	Nos institutions démocratiques et leurs processus	50
3.5	La notion d’ingérence étrangère	52
3.6	Quatre observations clés concernant l’ingérence étrangère	54
3.7	Répression transnationale et ingérence étrangère	58
3.8	L’ingérence dans les institutions démocratiques d’autres pays pour servir ses propres intérêts	59
3.9	Les multiples cibles de l’ingérence étrangère dans les institutions démocratiques	60
3.10	Les méthodes d’ingérence étrangère	61
3.11	Conclusion	62

3.1 Introduction – Un bref rappel de mon mandat

Mon mandat consistait à examiner et à évaluer :

- L'ingérence de la Chine, de la Russie et d'autres acteurs étatiques ou non étatiques étrangers et toute répercussion potentielle de cette ingérence, afin de confirmer l'intégrité et les répercussions, le cas échéant, sur les 43^e (2019) et 44^e (2021) élections générales à l'échelle nationale et à l'échelle des circonscriptions.
- La circulation de l'information sur l'ingérence étrangère au sein du gouvernement et à destination des décisionnaires de haut rang, notamment d'élus, avant, pendant et après ces élections, ainsi que les mesures prises en réaction à cette information.
- La capacité du gouvernement à détecter, prévenir et contrer toute forme d'ingérence étrangère visant directement ou indirectement les processus démocratiques du Canada.

Je devais également formuler des recommandations au gouvernement fédéral afin qu'il puisse mieux protéger les processus démocratiques fédéraux contre l'ingérence étrangère.

J'espère que le travail que la Commission a accompli en exécutant son mandat a sensibilisé le public et amélioré sa compréhension des défis liés à la divulgation d'informations classifiées concernant la sécurité nationale, et qu'il a montré qu'il est possible de rendre publiques certaines informations sensibles sans nuire à la sécurité nationale.

Comme je l'explique dans le chapitre suivant, même si la Commission a pu rendre publique une quantité sans précédent d'informations jusque-là non divulguées, la sécurité nationale exige néanmoins que certaines d'entre elles restent confidentielles. C'est pourquoi j'ai également ajouté un complément classifié à ce rapport. Ce complément classifié contient les informations que j'ai apprises au cours de l'enquête de la Commission et qui n'ont pas pu être rendues publiques pour des raisons de sécurité nationale.

Le mandat de la Commission²⁷ précisait les questions à examiner. Les principes directeurs que j'ai établis ont également guidé mon rôle de Commissaire. Je les décris ci-dessous et j'expose ma compréhension des termes suivants qui se trouvent dans le mandat de la Commission : « ingérence étrangère », « institutions démocratiques », « processus démocratiques » et « processus électoraux ».

²⁷ Décret du Conseil Privé no 2023-0822.

3.2 Les principes directeurs de la Commission

Dans l’accomplissement de mon mandat, j’ai été guidée par les principes suivants :

Proportionnalité

Transparence

Équité

Rigueur

Célérité

Ces principes ont non seulement guidé la manière dont la Commission a effectué son travail, ils ont également éclairé la façon dont j’ai interprété mon mandat.

Proportionnalité

La proportionnalité s’est révélée d’une importance capitale pour le travail de la Commission. Compte tenu du temps limité dont nous disposions, l’équipe de la Commission et moi avons tenté de faire en sorte que l’enquête porte sur les enjeux les plus pertinents à mon mandat. Lors des audiences publiques, j’ai estimé la contribution que chaque participant pouvait apporter à un enjeu et j’ai alloué le temps de contre-interrogatoire en conséquence.

Transparence

Les procédures et les processus de la Commission ont été ouverts et accessibles au public dans toute la mesure du possible. Ils devaient toutefois aussi respecter les exigences imposées par la sécurité nationale et la sécurité des personnes, ainsi que par les autres impératifs de confidentialité et privilèges applicables. Dans le chapitre suivant, j’examine en détail le défi de maximiser la transparence, autant pour la Commission que pour le gouvernement fédéral, tout en respectant les exigences de sécurité et de confidentialité.

Équité

La Commission devait traiter toutes les personnes concernées par ses travaux ou impliquées dans ceux-ci de manière équitable et impartiale. À cette fin, j’ai pris en considération et mis en balance les intérêts du public, dont le droit d’être informé, les intérêts des personnes, dont le droit à la vie privée et le droit à un processus équitable, ainsi que les intérêts de la sécurité nationale.

C'est également par souci d'équité que j'ai choisi, dans la mesure du possible, de ne pas identifier les personnes, entités ou groupes qui peuvent avoir été mentionnés dans le cadre du renseignement récolté par les agences de renseignement en lien avec l'ingérence étrangère. Étant donné qu'une commission d'enquête comme celle-ci ne leur offre pas une occasion réelle et suffisante de se défendre, il aurait été injuste de les nommer et d'ainsi risquer de les exposer à une condamnation publique. Le Canada, un État fondé sur la primauté du droit, offre d'autres forums plus appropriés pour entendre et, si nécessaire, pour se prononcer sur des allégations de ce type.

Rigueur

J'ai examiné avec soin les enjeux pertinents, passés et présents. Je ne voulais laisser planer aucun doute quant au fait que j'avais exploré les questions soulevées par le mandat de la Commission, et que j'y avais répondu, de manière aussi complète que possible dans les délais limités qui m'étaient impartis.

Comme je l'ai mentionné précédemment, la Commission a nécessairement dû faire des choix lors de son enquête et entendre les personnes qu'elle jugeait les plus aptes à éclairer sa compréhension. Néanmoins, au bout du compte, je suis convaincue que la preuve dont j'ai disposé m'a permis de saisir pleinement le phénomène de l'ingérence étrangère dans les institutions et les processus démocratiques.

Célérité

La Commission était soumise à un échéancier serré pour mener à bien son mandat. Étant donné que la menace d'ingérence étrangère est réelle et de plus en plus grande, il était particulièrement important pour moi de respecter autant que possible les dates butoirs et de travailler rapidement et efficacement, sans pour autant sacrifier la qualité ou le respect des autres principes directeurs.











3.3 Volet factuel et volet relatif aux politiques du mandat de la Commission

Mon mandat, tel que défini dans les divisions A à E du décret qui a créé la Commission, contenait un volet axé sur l'établissement des faits (volet factuel) et un volet axé sur l'élaboration de politiques (volet relatif aux politiques).

Comme le mandat l’exigeait, j’ai d’abord examiné les défis, les limites et les répercussions négatives potentielles associées à la divulgation au public d’informations classifiées à des fins de sécurité nationale (division D). Par la suite, j’ai examiné les répercussions potentielles de l’ingérence étrangère sur les élections générales de 2019 et de 2021 (division A) ainsi que la façon dont l’information relative à l’ingérence étrangère a circulé au sein du gouvernement fédéral avant, pendant et après les élections (division B). J’ai fait rapport de façon préliminaire de mes constats à cet égard dans mon rapport initial du 3 mai 2024.

J’ai alors fait remarquer que les travaux de la Commission sur ces questions ne se termineraient pas nécessairement avec la publication de ce rapport initial puisque les divisions du mandat ne sont pas totalement étanches. Elles se chevauchent et sont reliées les unes aux autres. J’ai donc reçu, lors des étapes subséquentes, la preuve qui s’est révélée pertinente pour les questions mentionnées aux divisions A et B. J’aborde donc dans ce rapport final l’intégralité des questions examinées.

Le tableau suivant illustre les questions traitées dans chacun des rapports.

	 Rapport initial	 Rapport final
Division A – Répercussions potentielles de l’ingérence étrangère sur les élections générales fédérales de 2019 et 2021		
Division B – Circulation de l’information au sein du gouvernement fédéral et réponse de ce dernier avant, pendant et après les élections générales de 2019 et 2021		
Division C – Capacité du gouvernement à détecter, prévenir et contrer l’ingérence étrangère visant les processus démocratiques		
Division D – Défis liés à la divulgation d’informations classifiées au public		
Division E – Politiques et recommandations visant à mieux protéger les processus démocratiques contre l’ingérence étrangère		

Division D – Les défis de tenir des audiences publiques tout en protégeant des informations classifiées relatives à la sécurité nationale

Je débute en traitant de la division D du mandat puisque la Commission s’est penchée sur cette partie de son mandat en premier.

La division D me demandait de tenir des audiences publiques afin de cerner les défis, les limites et les effets préjudiciables potentiels liés à la divulgation au public de renseignement et d’informations classifiés et relatifs à la sécurité nationale dès le début de mon mandat²⁸.

Comme je l’explique au [chapitre 4](#) (volume 2), les audiences publiques préliminaires, qui ont examiné la possibilité de divulguer publiquement des informations touchant la sécurité nationale, m’ont permis de sensibiliser le public à la difficulté de trouver un équilibre entre la transparence et la confidentialité à des fins de sécurité nationale. Ces audiences m’ont également aidée à déterminer comment maximiser la transparence tout en protégeant les intérêts de la sécurité nationale dans le contexte d’une enquête publique où la majorité de la preuve est classifiée.

Division A – Établissement des faits liés aux répercussions potentielles de l’ingérence étrangère sur les élections fédérales de 2019 et 2021

La division A du mandat faisait partie de son volet factuel et consistait à déterminer l’existence ou non d’ingérence étrangère dans les élections fédérales de 2019 et 2021. Le cas échéant, je devais évaluer l’impact de celle-ci sur l’intégrité de ces élections à l’échelle nationale et à l’échelle des circonscriptions électorales. La division A exigeait précisément que j’évalue les répercussions potentielles sur les élections de toute ingérence de la Chine, de la Russie et d’autres acteurs étrangers, étatiques ou non étatiques.

Mon enquête sur une possible ingérence étrangère a couvert deux périodes distinctes. La première période commence au début de la période électorale, le 11 septembre 2019, et se termine à la formation du gouvernement, après les élections du 21 octobre 2019. La seconde période commence au début de la période électorale, le 15 août 2021, et se termine à la formation du gouvernement, après les élections du 20 septembre 2021.

²⁸ Les audiences relatives à la division D ont eu lieu du 29 janvier au 2 février 2024 et ont aussi été identifiées comme étant les « audiences relatives à la confidentialité à des fins de sécurité nationale » ou encore les « **audiences relatives à la CSN** ».

Je reconnais que l'ingérence étrangère peut résulter de l'effet cumulatif d'agissements qui n'ont peut-être pas eu lieu au cours de l'une ou l'autre de ces périodes. Toutefois, les principes de proportionnalité, de rigueur et de célérité m'ont obligée à limiter mon enquête de la division A à une période susceptible de faire l'objet d'un examen exhaustif dans les délais impartis. J'ai quand même pris en considération toutes les informations qui semblaient utiles à mon mandat et concernaient des événements ayant pu se produire en dehors des principales périodes d'enquête.

Les preuves d'une possible ingérence étrangère ont été apportées principalement par des organismes et des témoins gouvernementaux. La Commission a examiné minutieusement les preuves de possibles activités d'ingérence étrangère relevées ou soupçonnées par des organismes gouvernementaux et a déterminé si ces activités avaient influé sur le résultat des élections de 2019 et 2021.

Cependant, le mandat n'envisageait pas que la Commission enquête sur la crédibilité et la fiabilité du renseignement sous-jacent. Cela aurait été à l'encontre des principes de proportionnalité et de célérité de la Commission. D'ailleurs, la Commission ne disposait pas des outils ni du temps requis pour mener une telle enquête, qui aurait requis d'importantes ressources techniques et humaines, ainsi que la capacité de recevoir et d'analyser de très grandes quantités de renseignement brut.

Division B – Établissement des faits liés à la circulation de l'information concernant l'ingérence étrangère durant les élections générales de 2019 et 2021

La division B faisait aussi partie du volet factuel de mon mandat. Selon cette division, je devais examiner et évaluer la circulation de l'information sur l'ingérence étrangère au sein du gouvernement, notamment à destination des décisionnaires de haut rang, y compris les élus, avant, pendant et après les élections fédérales de 2019 et 2021.

Mon examen a entre autres porté sur la façon dont l'information a circulé entre le Groupe de travail sur les menaces en matière de sécurité et de renseignements visant les élections et les hauts fonctionnaires du « Panel des cinq » du Protocole public en cas d'incident électoral majeur.

Enfin, je me suis penchée sur les mesures prises par le gouvernement en réponse à l'information reçue.

Division C – Établissement des faits liés à la capacité du gouvernement à détecter l'ingérence étrangère et à y répondre

La division C faisait aussi partie du volet factuel de mon mandat. Selon cette division, je devais examiner et évaluer la capacité des ministères, agences, organismes, structures institutionnelles et processus de gouvernance concernés à permettre au gouvernement de détecter, prévenir et contrer toute forme d'ingérence étrangère, visant directement ou indirectement les processus et les institutions démocratiques du Canada. À cette fin, j'ai examiné les actions gouvernementales, notamment :

- La création, l'échange et la diffusion du renseignement et la formulation de conseils à l'intention de décisionnaires de haut rang, notamment d'élus.
- Les mesures de soutien et de protection en place à l'égard des personnes visées par des États étrangers ou par leurs agents, dont les parlementaires et, dans une certaine mesure, les membres des communautés issues des diasporas.
- Les nouveaux mécanismes qui étaient en place pour protéger les 43^e et 44^e élections fédérales contre l'ingérence étrangère.

Contrairement aux divisions A et B, la division C était largement centrée sur le présent et visait à produire des recommandations pour l'avenir.

Les travaux de la Commission ont également porté sur la motion adoptée par la Chambre des communes le 11 juin 2024 en réponse au *Rapport spécial sur l'ingérence étrangère dans les processus et institutions démocratiques du Canada*²⁹ du Comité des parlementaires sur la sécurité nationale et le renseignement, qui suggérait une possible participation volontaire ou semi-volontaire de parlementaires à des activités d'ingérence étrangère. La motion demandait au gouvernement d'élargir le mandat de la Commission pour qu'elle puisse enquêter sur cette question. Mon mandat au titre de la division C était suffisamment large pour permettre à la Commission d'examiner cette question. Elle l'a fait tout en respectant les principes d'équité procédurale, les droits fondamentaux de toute personne concernée par ses travaux et dans le respect de la primauté du droit. J'aborde cet aspect de mon travail dans le chapitre 18 (volume 4).

²⁹ Comité des parlementaires sur la sécurité nationale et le renseignement, *Rapport spécial sur l'ingérence étrangère dans les processus et les institutions démocratiques du Canada* (Ottawa, 3 juin 2024), COM0000362, para. 180.

Division E – Formulation de recommandations

Le dernier aspect de mon mandat concernait la formulation de recommandations (division E). À cette fin, il a fallu tenir compte de la preuve obtenue dans le cadre du volet factuel de la Commission et entendre un large éventail d'experts. La division E me demandait de recommander des moyens de mieux protéger les processus démocratiques fédéraux contre l'ingérence étrangère. Mes recommandations sont principalement basées sur mes constatations et conclusions concernant les quatre premiers éléments de mon mandat (les divisions A à D), mais aussi sur ce que j'ai appris lors des audiences publiques relatives à l'élaboration de politiques.

3.4 Nos institutions démocratiques et leurs processus

Lorsque des États étrangers s'ingèrent dans nos institutions démocratiques, il s'agit d'une violation de la souveraineté canadienne et d'une atteinte à l'intégrité de la démocratie.

Mon mandat faisait référence aux « processus électoraux » et aux « institutions démocratiques », ce qui indique que le gouvernement souhaitait que la Commission se penche sur l'ingérence étrangère au-delà des élections. Pour enquêter sur l'ingérence étrangère dans les processus électoraux et les institutions démocratiques, j'ai dû interpréter ce que le gouvernement entendait par ces termes.

D'entrée de jeu, j'ai conclu que les « institutions démocratiques » et les « processus démocratiques » avaient essentiellement le même sens dans le contexte des travaux de la Commission. Bien que les notions d'institution et de processus démocratiques ne soient pas synonymes, ces termes sont utilisés de manière interchangeable par les organismes du gouvernement fédéral, les comités parlementaires et d'autres entités.

Les institutions démocratiques sont les entités qui participent au bon fonctionnement de la démocratie. Il s'agit notamment de la Couronne, du premier ministre et du Cabinet, de la Chambre des communes, du Sénat, des partis politiques, des médias, de la fonction publique, ainsi que du pouvoir judiciaire. Toutefois, je n'interprète pas mon mandat comme demandant que la Commission enquête sur tous ces domaines. Même si cela avait été possible en théorie, cela aurait été impossible compte tenu de l'échéancier de la Commission.

Pour définir les « institutions démocratiques » pour les travaux de la Commission, je me suis référée à la façon dont le gouvernement fédéral utilise ce terme en plus d'examiner le mandat dans son ensemble. Le gouvernement fédéral l'emploie pour inclure expressément le Parlement, la séparation des pouvoirs et la formation du gouvernement.

Ainsi, dans le contexte du mandat de la Commission, j'ai considéré que les institutions démocratiques englobent le processus électoral fédéral, l'exécutif politique fédéral et le Parlement, mais, puisqu'elles ne visent que les institutions et processus fédéraux, elles ne couvrent pas les gouvernements provinciaux, territoriaux, autochtones et municipaux.

En résumé, mon mandat consistait à enquêter sur de potentiels cas d'ingérence étrangère relativement :

- au processus électoral fédéral, que j'interprète comme comprenant le système électoral et les processus des partis politiques tels que le choix des candidats et des chefs
- à la prise de décisions exécutives par le Cabinet et ses ministres en lien avec leurs ministères respectifs
- aux activités législatives menées par les députés.

Je décris brièvement chacun de ces éléments ci-dessous.

Le processus électoral fédéral

Le processus électoral fédéral permet aux citoyens canadiens de choisir leurs représentants au Parlement (appelés « députés »). Le chef du parti qui a le plus grand nombre de députés est normalement nommé premier ministre. À son tour, le premier ministre choisit les membres de son Cabinet. Ainsi, le processus électoral entraîne des conséquences importantes, tant pour le pouvoir législatif que pour le pouvoir exécutif.

Élections Canada administre le processus électoral fédéral. Il s'agit d'un organisme indépendant et non partisan chargé d'organiser les élections et les référendums. Il administre les règles de la *Loi électorale du Canada* (la « **LEC** ») liées au processus de vote, aux montants des fonds pouvant être collectés, déclarés et dépensés, aux règles relatives à la publicité politique, et à un certain nombre d'autres aspects.

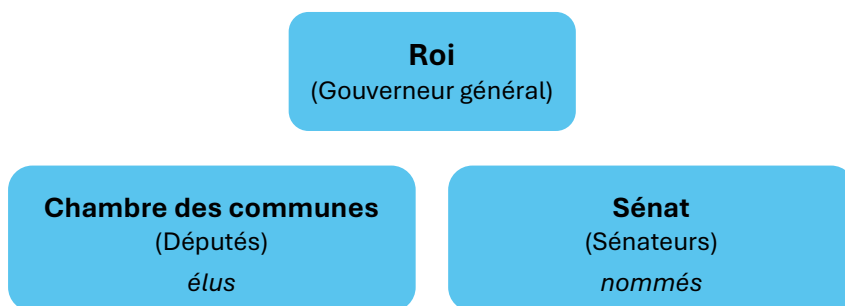
Les partis politiques enregistrés, qui sont essentiels au processus électoral, recrutent et soutiennent des candidats, organisent des courses à l'investiture, choisissent des chefs, collectent des fonds, et organisent et sensibilisent les électeurs. Les tiers sont des personnes ou des groupes qui cherchent à influencer les élections, mais qui ne présentent pas de candidats eux-mêmes. Les partis politiques et les tiers, quant à eux, doivent s'enregistrer auprès d'Élections Canada et sont régis par la *LEC*.

La prise de décisions exécutives du Cabinet

Le premier ministre et le Cabinet définissent le programme politique du gouvernement et le mettent en œuvre par l'intermédiaire de la fonction publique. Les décisions stratégiques et fonctionnelles prises par les ministres au sein de leur ministère font également partie de la prise de décisions exécutives.

Les activités législatives menées par les députés

Le gouvernement du Canada (le premier ministre et le Cabinet) établit le programme législatif, mais c'est le Parlement qui légifère. Le Parlement est constitué du roi (représenté au Canada par le gouverneur général) et de deux chambres législatives : la Chambre des communes et le Sénat. Les députés sont élus et siègent à la Chambre des communes. Les sénateurs sont nommés par le gouverneur général sur avis du premier ministre et siègent au Sénat.



3.5 La notion d'ingérence étrangère

Le terme « ingérence étrangère » comporte diverses significations dans différents contextes. Il est donc important d'être clair sur le sens que la Commission a donné à ce terme dans l'exécution de son mandat.

Dans ce rapport, j'utilise le terme « ingérence étrangère » pour désigner les activités clandestines, trompeuses ou menaçantes, auxquelles se livrent un État étranger ou ceux qui agissent en son nom, et qui sont préjudiciables aux intérêts du Canada.

Pour les besoins de la Commission, « agir au nom d'un État » signifie agir selon les instructions d'un État étranger au profit des intérêts de cet État.

L'utilisation du terme « ingérence étrangère » par la Commission s'appuie sur les définitions utilisées par les organismes et groupes de travail du gouvernement fédéral, les comités parlementaires, ainsi que les sources internationales et universitaires.

Activités influencées par l'étranger qui constituent des menaces pour la sécurité du Canada

Je m'appuie tout d'abord sur la définition d'activités influencées par l'étranger que sont les « menaces envers la sécurité du Canada » selon l'article 2 de la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité* (la « **Loi sur le SCRS** »). La définition de la *Loi sur le SCRS* a pour but de définir la portée et les limites des activités sur lesquelles le Service canadien du renseignement de sécurité (le « **SCRS** ») peut légalement enquêter. Ces activités :

- touchent le Canada ou s'y déroulent
- sont préjudiciables aux intérêts du Canada
- sont d'une nature clandestine ou trompeuse ou comportent des menaces envers quiconque.

Bien que la définition de la *Loi sur le SCRS* ait un objectif précis, il est logique de l'utiliser dans le cadre de mon mandat parce qu'elle est également couramment utilisée par l'ensemble des organismes, des ministères, des processus gouvernementaux et des comités parlementaires. Cette définition est également semblable à celle qu'un certain nombre d'entités étrangères et internationales utilisent pour définir l'ingérence étrangère.

Acteurs étatiques étrangers

Bien que la définition de la *Loi sur le SCRS* soit un point de départ utile, j'y ai ajouté la condition selon laquelle les activités doivent être menées par un État étranger, directement ou indirectement par l'entremise d'intermédiaires tels que des mandataires, des agents ou des collaborateurs. La raison de cet ajout est que la division A du mandat de la Commission fait explicitement référence aux « États étrangers » et que les ministères et organismes canadiens ainsi que les entités étrangères et internationales incluent également cette notion dans leurs définitions de l'ingérence étrangère.

Acteurs non étatiques

La division A fait également référence aux « acteurs non étatiques », et j'en ai conclu qu'il s'agit d'entités ayant des liens avec des États étrangers ou agissant de concert avec eux, d'une manière ou d'une autre. L'inclusion des « acteurs non étatiques » dans le mandat de la Commission découle de la reconnaissance que l'ingérence d'un État étranger peut résulter d'activités menées par des acteurs nationaux ou étrangers qui sont des mandataires, des agents ou des collaborateurs de cet État étranger. Lorsque j'ai examiné le libellé de la division A dans le contexte plus large du mandat, j'ai conclu que le gouvernement n'avait pas l'intention d'élargir la portée de la Commission aux entités non gouvernementales n'agissant pas comme intermédiaires d'un État étranger.

De plus, les principes de proportionnalité, de célérité et de rigueur ont éclairé mon interprétation. Interpréter le mandat de la Commission comme incluant l'ingérence de toute entité étrangère aurait été contraire à ces principes. La Commission n'aurait pas pu examiner de manière approfondie l'ingérence étrangère dans les délais impartis si elle avait dû examiner des activités clandestines ou menaçantes menées par des entités étrangères n'ayant aucun lien avec un État étranger.

Conclusion sur la signification de l'ingérence étrangère

Je conclus que mon interprétation de la notion d'ingérence étrangère est appropriée pour mon mandat et la nature du travail de la Commission. Elle a une large portée qui couvre les formes traditionnelles d'ingérence étrangère, telles que les activités directes de personne à personne, et les formes numériques d'ingérence étrangère. Elle reflète étroitement les définitions utilisées par les processus et les entités du gouvernement fédéral, notamment les agences de sécurité nationale et de renseignement et les comités parlementaires, ce qui est aussi important.

Cependant, comprendre la menace que représente l'ingérence étrangère pour le Canada ne se limite pas à savoir ce qu'elle signifie pour le mandat de la Commission. Dans la section suivante, je présente quatre observations qui me semblent importantes pour comprendre l'ingérence étrangère de manière plus générale.

3.6 Quatre observations clés concernant l'ingérence étrangère

L'ingérence étrangère n'est pas nouvelle, mais elle évolue

Les démocraties ont toujours été confrontées à l'ingérence étrangère, mais les acteurs, les cibles et les méthodes changent à mesure que la réalité géopolitique se modifie et que les technologies évoluent. En raison des mesures vigoureuses prises par le Canada pour protéger le vote lors des élections, notamment un système de bulletin de vote papier et de solides mécanismes de cybersécurité, les pays étrangers sont souvent contraints de recourir à des moyens traditionnels d'ingérence. Ces activités d'ingérence demeurent des menaces importantes.

Cependant, la menace d'ingérence étrangère a pris de nouvelles formes au Canada dans les dernières années. La géopolitique a changé. Certains pays ayant acquis une puissance accrue ont commencé à s'en servir pour

influencer d'autres pays. Et, en raison des nouvelles technologies, on compte aujourd'hui un plus grand nombre de pays ayant la capacité de cibler le Canada et ayant un intérêt à le faire.

Même si les anciennes méthodes d'ingérence étrangère ont toujours cours, la présence de nouvelles technologies a permis l'apparition de nouvelles méthodes. L'environnement numérique offre aux États étrangers de nouvelles manières de cibler des personnes et des organisations, y compris en ayant recours à la surveillance et au harcèlement. Même durant la brève période séparant les élections de 2019 et de 2021, l'environnement en ligne a grandement changé. Des plateformes émergentes de médias sociaux sont devenues plus courantes et l'intelligence artificielle a changé la manière dont la désinformation peut se propager. Cette évolution rapide va sans doute se poursuivre.

L'ingérence étrangère ne concerne pas que les élections

Il existe toujours un certain niveau d'ingérence étrangère au Canada. Elle se produit que nous soyons ou non en période électorale. C'est ce qui ressort clairement des travaux de la Commission décrits dans mon rapport initial et des rapports produits en 2024 par l'Office de surveillance des activités en matière de sécurité nationale et de renseignement et le Comité des parlementaires sur la sécurité nationale et le renseignement.

Cela dit, les élections représentent une cible attrayante. Elles sont au cœur de nombreuses institutions démocratiques du Canada. Depuis de nombreuses années, le SCRS observe que des menaces persistantes d'origine étatique ciblent les élections. En fait, les activités qui prennent pour cible les élections peuvent survenir des mois, voire des années, avant le début d'une période électorale.

L'adhésion aux valeurs démocratiques et la protection des droits fondamentaux peuvent compliquer la réponse du Canada à la menace d'ingérence étrangère

En raison de la valeur que nous accordons aux droits et aux libertés dans notre démocratie, répondre à l'ingérence étrangère peut être difficile. Quatre types de valeurs peuvent contribuer à cette dynamique :

- la liberté de croyance, d'opinion et d'expression
- le droit à la vie privée
- le droit à l'équité procédurale
- l'impartialité de la fonction publique.

La liberté de croyance, d’opinion et d’expression : La *Charte des droits et libertés* (la « **Charte** ») protège la liberté de croyance, d’opinion et d’expression. Bien que ces libertés soient au cœur d’un système démocratique, elles peuvent rendre difficile la réponse à la menace d’ingérence étrangère. Les Canadiennes et les Canadiens ont le droit d’exprimer des points de vue qui s’alignent sur ceux de pays étrangers, même les pays qui sont hostiles au Canada. Le simple fait qu’une personne ou une organisation défende des politiques favorables à un État étranger ne signifie pas que cette personne ou cette organisation commet un acte d’ingérence étrangère. Elle exerce peut-être simplement ses droits constitutionnels même si, en faisant cela, elle peut favoriser les intérêts d’un pays étranger. Lorsque le gouvernement réagit, il doit le faire d’une façon qui ne compromet pas les droits des citoyens à défendre et à exprimer leurs opinions.

Cette réalité peut rendre les représentants gouvernementaux moins enclins à réagir en cas de soupçons d’ingérence étrangère, sauf s’ils sont convaincus de l’existence d’un lien avec une entité étrangère. Toutefois, un tel niveau de certitude peut être difficile à atteindre, et entre-temps, l’ingérence peut se poursuivre. Comme c’est souvent le cas, le défi consiste à trouver un équilibre adéquat.

Le droit à la vie privée : Le respect de la vie privée est une autre valeur susceptible d’entraver la lutte contre l’ingérence étrangère. La vie privée est un droit qui trouve un appui dans la *Charte* et qui est expressément reconnu dans d’autres lois comme la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec, des lois provinciales sur la protection de la vie privée et le droit commun. Le droit à la vie privée peut limiter les outils que le gouvernement canadien peut utiliser pour détecter l’ingérence étrangère.

Par exemple, même si plusieurs entités gouvernementales surveillent les médias sociaux publics dans le but de débusquer la désinformation, elles n’accèdent généralement pas aux groupes privés en ligne en raison du droit à la vie privée. Le Centre de la sécurité des télécommunications possède de vastes capacités techniques, mais la loi lui interdit généralement de cibler des Canadiennes, des Canadiens ou des personnes au Canada. La protection de la vie privée est un principe auquel les Canadiennes et les Canadiens sont très attachés.

Le droit à l’équité procédurale : La *Charte* et le droit commun garantissent un procès équitable, ce qui inclut le droit pour une personne accusée d’une infraction d’être présumée innocente jusqu’à ce que sa culpabilité soit prouvée hors de tout doute raisonnable, ainsi que le droit d’avoir accès à la preuve qui pèse contre elle et d’y répondre. Ces droits contribuent à protéger notre liberté, mais ils peuvent aussi rendre les lois contre l’ingérence étrangère difficiles à appliquer.

Une grande partie des informations sur l'ingérence étrangère dont disposent les autorités se présentent sous forme de renseignement. Souvent, ce renseignement ne peut être admis en preuve devant une cour de justice et ne peut donc pas être utilisé dans des procédures criminelles. J'aborde ce défi au **chapitre 5** (volume 2).

L'impartialité de la fonction publique : La nature non partisane de la fonction publique a également une incidence sur la capacité du Canada à défendre les institutions gouvernementales contre l'ingérence étrangère puisque les fonctionnaires peuvent hésiter à prendre des mesures qui peuvent avoir un effet sur la politique électorale ou partisane ou qui peuvent être perçues comme telles.

La fonction publique donne aux dirigeants politiques des conseils objectifs fondés sur des preuves et exécute ensuite fidèlement les décisions du gouvernement, quel que soit le parti au pouvoir.

Pour que la confiance du public dans le processus électoral soit maintenue, le public doit savoir que les fonctionnaires qui administrent les élections sont non partisans et impartiaux. Il est particulièrement important que le public comprenne cela pendant une élection, parce qu'il est possible que la fonction publique soit appelée à faire des déclarations publiques en réponse à l'ingérence étrangère.

Étant donné que toute communication de ce type peut être perçue comme favorisant un parti au détriment d'un autre et peut compromettre la confiance dans le processus démocratique, il peut y avoir une tendance à établir un critère d'intervention très élevé. Les acteurs étrangers peuvent être conscients de cela et utiliser des méthodes qui restent en deçà des exigences élevées posées par ce critère afin d'éviter de provoquer une réaction.

Il y a une zone grise entre l'ingérence étrangère et l'influence légitime

Il existe différentes interprétations de ce qu'est l'ingérence étrangère. Même si nous adoptons une définition commune, les avis diffèreraient sur le fait qu'une situation donnée répond ou non à la définition de l'ingérence étrangère. Je reviendrai sur ce point au chapitre 10 (volume 3).

Certaines activités constituent clairement une ingérence étrangère illégitime, tandis que d'autres activités sont clairement légitimes et relèvent de la diplomatie normale. Les activités des États étrangers peuvent toutefois se situer quelque part entre les deux.

Il est normal et légitime que les gouvernements nationaux, y compris celui du Canada, tentent d'influencer les décisions des autres gouvernements dans le but de faire avancer leurs intérêts nationaux. En effet, les décisions prises par les gouvernements ont des conséquences au-delà de leurs frontières, que ce

soit en matière de commerce, de climat, de relations étrangères, de développement ou de défense, par exemple.

Ainsi, chaque pays utilise son influence lorsqu’il défend les intérêts de ses citoyens sur la scène internationale. Les formes d’influence appropriées incluent le fait de maintenir des relations diplomatiques, de négocier au sein d’organes de gouvernance internationale, de publier des déclarations qui louangent ou condamnent publiquement les actions d’autres États³⁰, et de plaider en faveur d’actions communes. Même des mesures agressives, comme imposer des sanctions, peuvent être considérées comme de la diplomatie légitime. D’autres types d’activités légitimes d’influence par des États étrangers incluent :

- le financement de lobbyistes enregistrés en vertu de la *Loi sur le lobbying*
- le financement public d’événements communautaires ou la participation à ces événements
- l’utilisation publique de publicités en dehors des périodes électorales
- le financement public de la recherche.

Ces activités font partie des tentatives menées par des États étrangers pour influencer le Canada ou les Canadiennes et les Canadiens en utilisant ouvertement des moyens légaux.

Dans les situations d’ingérence étrangère, les États ont recours à la coercition, à la tromperie, à des méthodes illégales ou à des menaces contre des personnes ou des groupes afin de poursuivre leurs intérêts d’une manière préjudiciable pour le Canada.

3.7 Répression transnationale et ingérence étrangère

L’un des moyens les plus utilisés par les pays pour mener leurs activités d’ingérence étrangère au Canada consiste à cibler les communautés issues des diasporas. Ils peuvent notamment tenter d’influencer leur vote, de faire taire les dissidents, d’amplifier les messages privilégiés par leur pays d’origine, de contrôler l’opinion publique et de semer la discorde. Lorsque des pays vont au-delà de leurs frontières pour intimider, réduire au silence, contraindre, harceler ou blesser des membres des communautés issues des diasporas, on parle de répression transnationale.

³⁰ Pour autant que cela se fasse en dehors des périodes électorales.

La répression transnationale est une forme d'ingérence étrangère. Lorsque les membres des communautés issues des diasporas sont sujets à une ingérence étrangère, c'est souvent par répression transnationale. De plus, la répression transnationale qui ne vise pas directement les institutions démocratiques peut quand même entraîner des répercussions sur celles-ci, si elle décourage les communautés issues des diasporas de participer à nos processus démocratiques comme les élections.

La preuve relative à la répression transnationale est examinée au chapitre 17 (volume 4), et ce que j'ai entendu lors de mes consultations avec les communautés issues des diasporas est exposé au chapitre 21 (volume 6).

3.8 **L'ingérence dans les institutions démocratiques d'autres pays pour servir ses propres intérêts**

Des États peuvent vouloir contribuer à l'élection de candidats qui soutiennent des politiques qui leur sont favorables ou, du moins, à l'élection de personnes qui ne s'opposent pas à eux. Certains États peuvent vouloir obtenir des informations ou diffuser de la propagande. D'autres peuvent vouloir réprimer les dissensions internes en influençant des citoyens ou d'anciens citoyens vivant dans d'autres pays ou en exerçant des pressions sur eux.

Certains États visent à semer la discorde et à provoquer des conflits afin de déstabiliser l'État ciblé. Les États qui sont unifiés, qui partagent des valeurs fondamentales et qui jouissent d'un niveau élevé de confiance des citoyens envers les institutions, les systèmes et les processus qui régissent leur vie, ont tendance à être plus forts. Ainsi, ce type d'ingérence étrangère peut viser à créer une polarisation et une méfiance entre les citoyens, et entre les citoyens et leurs gouvernements. L'ingérence étrangère peut également viser à saper la confiance dans nos institutions démocratiques.

3.9 Les multiples cibles de l'ingérence étrangère dans les institutions démocratiques

Les cibles de l'ingérence étrangère au Canada sont nombreuses. Divers groupes contribuent aux institutions démocratiques du Canada et des États étrangers peuvent essayer d'exploiter certains de ces groupes ou de tous les exploiter. Les groupes suivants sont les cibles principales de l'ingérence étrangère.

Les candidats et les parlementaires : Les députés exercent le pouvoir de l'État au nom des électeurs. C'est pourquoi les pays étrangers peuvent essayer de les exploiter. Les sénateurs, eux, ne sont pas élus. Ils disposent néanmoins d'un pouvoir important dans notre système législatif et pourraient être la cible d'ingérence étrangère.

Les candidats aux élections peuvent être tout aussi vulnérables à l'ingérence étrangère que les élus étant donné qu'ils dépendent des campagnes de financement et du soutien de la collectivité. De plus, les candidats ne disposent pas des mesures institutionnelles de protection offertes aux élus. Les pays étrangers font souvent preuve de patience en visant des personnes qu'ils espèrent voir un jour détenir une charge publique.

Le personnel exonéré des cabinets ministériels (également appelé « personnel ministériel ») : Le personnel exonéré travaille dans les bureaux des ministres et appuie leurs objectifs politiques. Les membres de ce personnel sont à l'emploi du gouvernement, mais ne sont pas des fonctionnaires. Ils contribuent à faire circuler l'information en direction des élus et peuvent influencer la prise de décisions.

Les employés des campagnes électorales : Ils travaillent pour les partis politiques pendant les campagnes électorales, que ce soit en tant qu'employés rémunérés ou bénévoles, et peuvent servir de levier d'influence important pour les États étrangers.

Les électeurs : Ils sont perçus comme vulnérables à l'ingérence étrangère et peuvent être efficacement pris pour cible dans le cadre de campagnes de désinformation et d'ingérence.

Les communautés issues des diasporas : Cibler les communautés culturelles est l'une des principales voies empruntées par les pays pour mener leurs activités d'ingérence étrangère au Canada.

Les groupes d'intérêt : Des pays étrangers ciblent également d'autres groupes d'intérêt dans le processus électoral, comme les donateurs, les lobbyistes et les groupes communautaires.

Les médias : Les États étrangers ciblent une vaste gamme d’organes de presse, notamment les services de presse traditionnels, comme la télévision, la radio et les journaux, ainsi que les sources de nouvelles en ligne et les médias sociaux. Les sources d’information communautaires, comme les médias de langue étrangère établis au Canada, sont également des cibles.

J’aborde plus en détail les diverses cibles de l’ingérence étrangère au chapitre 10 (volume 3).

3.10 Les méthodes d’ingérence étrangère

Tout comme les États étrangers ciblent un éventail de personnes, ils recourent à un éventail de tactiques pour s’ingérer dans la démocratie canadienne :

- entretenir des relations à long terme avec des candidats ou des titulaires d’une charge publique à des échelons inférieurs du gouvernement (par exemple, une personne qui siège aujourd’hui à un conseil scolaire pourrait demain siéger au Parlement)
- manipuler des individus pour les amener à partager des informations précieuses
- fournir un financement occulte à des partis politiques et des candidats
- mobiliser les organisations communautaires et en tirer parti
- exploiter les possibilités offertes par les processus des partis politiques
- faire du chantage et proférer des menaces
- mener des activités de cybermenaces
- influencer les médias, faciliter la mésinformation (fausses informations diffusées involontairement) et faire de la désinformation (informations fausses ou déformées diffusées intentionnellement pour nuire en manipulant l’opinion publique ou en sapant la confiance du public).

Je décris ces méthodes au chapitre 10 (volume 3). Je note que bon nombre des activités d’ingérence étrangère ci-dessus sont menées par l’intermédiaire de mandataires et de collaborateurs. Un mandataire est une personne ou une organisation qui entretient une relation établie avec un État étranger et qui reçoit de sa part (explicitement ou implicitement) l’ordre de s’engager dans une activité. Un collaborateur a une relation similaire avec un État étranger, mais moins formelle. Utiliser un mandataire ou un collaborateur comporte l’avantage de masquer le lien entre l’activité en question et l’État étranger.

3.11 Conclusion

Le mandat de la Commission précisait les questions à examiner et définissait la structure générale du travail que je devais effectuer. Les principes directeurs de la Commission ont également été importants pour bien comprendre la portée de mon mandat.

Dans le chapitre suivant, j’aborde la tension qui existe entre la transparence publique et la confidentialité à des fins de sécurité nationale compte tenu de l’objet de la Commission. Je décris également la façon dont la Commission a travaillé pour équilibrer soigneusement le besoin d’ouverture et le besoin de confidentialité.

CHAPITRE 4

Trouver l'équilibre entre l'ouverture et la transparence et la sécurité nationale

4.1	Le défi d'informer le public tout en protégeant la sécurité nationale	64
4.2	Pourquoi la Commission doit être ouverte et transparente	64
4.3	Pourquoi la Commission doit respecter la confidentialité à des fins de sécurité nationale	67
4.4	Ce qu'est l'information classifiée et comment l'accès y est limité	68
4.5	Les règles juridiques qui protègent la confidentialité à des fins de sécurité nationale	73
4.6	Autres préoccupations justifiant la confidentialité	78
4.7	Le défi de maximiser la transparence dans un contexte où le temps est limité	80
4.8	Mon approche pratique pour établir un équilibre entre la transparence et la sécurité	84
4.9	Le résumé du défi auquel la Commission a été confrontée et de mon approche quant à la transparence et à la protection de la sécurité nationale	87

4.1 Le défi d'informer le public tout en protégeant la sécurité nationale

La Commission doit être ouverte et transparente. En même temps, elle doit protéger les intérêts du Canada en matière de sécurité nationale. C'est l'un des plus grands défis auxquels la Commission a été confrontée en menant cette enquête.

Pour qu'une enquête soit réussie, le public doit avoir confiance dans la manière dont elle est menée. L'ouverture et la transparence doivent guider tous les aspects de son processus. Dans la mesure du possible, les informations pertinentes recueillies au cours de l'enquête doivent être accessibles au public.

En revanche, divulguer certaines informations au public pourrait nuire aux intérêts du Canada en matière de sécurité nationale. Le public a intérêt à ce que ce genre d'informations demeurent confidentielles. Une enquête publique révélant des informations très sensibles pourrait faire plus de mal que de bien.

Le défi auquel j'ai été confrontée à titre de commissaire consiste à prendre en considération ces deux intérêts et à trouver un équilibre entre les deux. D'autres commissaires avant moi ont dû traiter des intérêts de sécurité nationale dans le contexte d'une enquête publique. Cependant, cette Commission se distingue par le fait que son mandat est étroitement et largement lié aux secrets d'État. Le mandat de cette Commission a soulevé des enjeux de sécurité nationale à chaque tournant de son enquête, d'une ampleur que d'autres commissions n'ont pas connue. Tout au long de l'enquête, la Commission a dû trouver un juste équilibre entre les besoins d'ouverture et de transparence et le besoin de confidentialité. Dans ce chapitre, j'explique comment la Commission y est parvenue.

4.2 Pourquoi la Commission doit être ouverte et transparente

La Commission doit être ouverte et transparente afin que le public puisse comprendre son travail et lui faire confiance. Cela implique de suivre un processus transparent et de produire un rapport public.

Un objectif fondamental des enquêtes publiques est de mettre « les faits au grand jour, d'une manière exhaustive qui répond à l'intérêt du public de savoir pleinement ce qui s'est passé et pourquoi »³¹. Dans le cas de cette enquête, le public a un intérêt vital à comprendre si les processus démocratiques du Canada ont été ciblés par des États étrangers. Le cas échéant, le public doit savoir si leurs agissements ont eu une incidence sur notre système démocratique. Le public a également intérêt à savoir si des membres du Parlement ont sciemment contribué à des actes d'ingérence étrangère.

Les Canadiennes et les Canadiens méritent également de savoir si le gouvernement en a fait assez pour protéger leur démocratie et s'il a la capacité de détecter, de prévenir et de contrer les futures menaces d'ingérence étrangère. L'existence d'une démocratie dynamique dépend de la confiance du public dans le processus démocratique lui-même. En maximisant la transparence, la Commission cherche à maintenir la confiance dans nos processus et institutions démocratiques.

Une commission d'enquête peut faire preuve de transparence et d'ouverture de différentes manières. Au minimum, elle peut faire preuve de transparence et d'ouverture en produisant un rapport public qui fait la lumière sur ce qui fait l'objet de son enquête. Un rapport transparent expose clairement les conclusions du ou de la commissaire et les raisons qui les justifient. Un rapport qui ne fait qu'énoncer des conclusions ou qui est truffé de passages caviardés, à mon avis, n'est pas à la hauteur de ce qu'une enquête publique devrait accomplir.

Une commission doit également suivre un processus transparent. L'objectif d'une enquête est non seulement de dire la vérité au public, mais aussi de la lui montrer. Cela signifie qu'une enquête publique doit rechercher la vérité d'une manière publique. Une commission qui travaille à huis clos peut difficilement accomplir pleinement sa mission, quoique je reconnaisse que cela peut parfois être inévitable. Le public apprend la vérité non seulement en lisant un rapport, mais aussi en observant les procédures de la commission, en voyant les témoins comparaître et en écoutant leurs témoignages. C'est la raison pour laquelle j'ai insisté pour tenir des audiences publiques à chaque étape des travaux de la Commission. Cela a pris beaucoup de temps, d'efforts et de ressources, mais j'estime que cela était essentiel à sa mission.

Les procédures publiques sont une composante essentielle des enquêtes publiques, mais elles ne garantissent pas à elles seules la transparence nécessaire pour nourrir la confiance du public. En fait, les audiences publiques ne représentent qu'une petite partie de ce que font les enquêtes publiques. Une grande partie du travail d'une commission s'effectue en privé. Cela inclut la majeure partie de l'enquête, qui a lieu avant même le début des audiences publiques. Malgré cela, une commission devrait faire preuve d'ouverture et de

³¹ L'honorable J. Michael MacDonald, Leanne J. Fitch et Kim Stanton, *Redresser la barre ensemble : Rapport final de la Commission des pertes massives*, Sa Majesté le Roi du chef du Canada (2023), vol. 7, p. 7.

transparence à toutes les étapes de son travail. Les membres du public devraient comprendre le processus et les travaux d'une commission, tout comme ils devraient pouvoir commenter et critiquer non seulement ce que dit une commission, mais aussi ce qu'elle fait. C'est pourquoi cette Commission s'est assuré d'informer régulièrement le public de ses progrès et des résultats de son travail d'enquête. Sans cette forme d'ouverture, le public pourrait ne pas avoir confiance dans le travail d'une commission.

Le juge Cory de la Cour suprême du Canada a souligné l'importance des différentes formes de transparence pour le succès d'une commission dans ses motifs souvent cités dans l'affaire de la tragédie de la mine Westray :

L'une des principales fonctions des commissions d'enquête est d'établir les faits. Elles sont souvent formées pour découvrir la « vérité », en réaction au choc, au sentiment d'horreur, à la désillusion ou au scepticisme ressentis par la population. Comme les cours de justice, elles sont indépendantes; mais au contraire de celles-ci, elles sont souvent dotées de vastes pouvoirs d'enquête. Dans l'accomplissement de leur mandat, les commissions d'enquête sont, idéalement, dépourvues d'esprit partisan et mieux à même que le Parlement ou les législatures d'étudier un problème dans la perspective du long terme. Les cyniques dénigrent les commissions d'enquête, parce qu'elles seraient un moyen utilisé par le gouvernement pour faire traîner les choses dans des situations qui commanderaient une prompt intervention. Pourtant, elles peuvent remplir, et remplissent de fait, une fonction importante dans la société canadienne. Dans les périodes d'interrogation, de grande tension et d'inquiétude dans la population, elles fournissent un moyen d'informer les Canadiens sur le contexte d'un problème préoccupant pour la collectivité et de prendre part aux recommandations conçues pour y apporter une solution. Le statut et le grand respect dont jouit le commissaire, ainsi que la transparence et la publicité des audiences, contribuent à rétablir la confiance du public non seulement dans l'institution ou la situation visée par l'enquête, mais aussi dans l'ensemble de l'appareil de l'État. Elles constituent un excellent moyen d'informer et d'éduquer les citoyens inquiets.³²

La transparence est aussi importante pour cette Commission qu'elle l'a été pour d'autres. Faire preuve d'ouverture était de mise pour que le public comprenne comment l'intégrité des institutions démocratiques canadiennes est protégée et si cette protection peut être améliorée. L'ouverture est essentielle pour que le public ait confiance dans les institutions publiques. Le public ne mérite rien de moins.

³² *Phillips c. Nouvelle-Écosse (Commission d'enquête sur la tragédie de la mine Westray)*, [1995] 2 RCS 97, par. 62.

4.3 Pourquoi la Commission doit respecter la confidentialité à des fins de sécurité nationale

Même si la Commission doit être ouverte et transparente, elle doit aussi maintenir la confidentialité de certaines informations pour protéger la sécurité nationale.

La transparence est importante, mais dans certains cas, le secret l'est tout autant. Aucune personne raisonnable ne proposerait que tout soit communiqué à tout le monde. Une personne raisonnable comprend que, selon les circonstances, la transparence et l'ouverture doivent être limitées, que ce soit pour des motifs de vie privée, de sécurité physique, d'application de la loi, de compétitivité commerciale, de sécurité nationale ou pour tout autre motif impérieux.

Le secret suscite toutefois souvent l'inquiétude lorsqu'il entoure des informations détenues par le gouvernement. Dans bien des cas, le public considère le secret gouvernemental avec suspicion, sinon avec hostilité. Cela est particulièrement vrai lorsque le gouvernement invoque la « nécessité » du secret pour protéger des informations qui portent sur des questions d'intérêt public. Les gouvernements refusent parfois même d'expliquer pourquoi des informations doivent être tenues secrètes, ne faisant que de vagues allusions à la sécurité nationale. Il n'est pas surprenant que le public remette en question ce type de justification. En effet, la réaction du public constitue en soi un signe d'une démocratie saine.

Néanmoins, il est dans l'intérêt du public qu'au moins certains secrets d'État soient protégés. Maintenir le secret peut assurer la sécurité, protéger des vies et même maintenir l'État de droit. Le gouvernement invoque souvent ces raisons pour justifier le maintien du secret dans des affaires liées à la sécurité nationale.

La sécurité nationale est difficile à définir. Dans une affaire judiciaire découlant de la Commission Arar, le juge Noël de la Cour fédérale du Canada a écrit que la sécurité nationale « s'entend au minimum de la préservation du mode de vie canadien, notamment de la protection des personnes, des institutions et des libertés au Canada »³³. L'absence de définition précise du concept peut poser un problème. Néanmoins, il fait référence à un ensemble d'intérêts vitaux qui doivent être protégés.

³³ *Canada (Procureur général) c. Canada (Commission d'enquête sur les actions des responsables canadiens relativement à Maher Arar)*, 2007 CF 766, par. 68.

Les gouvernements cherchent à protéger la sécurité nationale par divers moyens et l'étendue de cette protection dépend de la sensibilité de l'information et des méthodes utilisées pour l'obtenir. Certaines de ces méthodes sont banales, d'autres évoquent les romans d'espionnage. Celles qui appartiennent à la seconde catégorie, comme les détails de techniques opérationnelles, y compris le recours à des sources humaines confidentielles, justifient un grand niveau de secret.

Certains types d'information doivent être tenus secrets pour que le Canada puisse mener des activités essentielles à sa sécurité nationale. Les informations qui pourraient révéler l'origine du renseignement, la manière dont il est recueilli ou les cibles d'une enquête s'avèrent particulièrement sensibles. Leur divulgation à des acteurs hostiles pourrait causer de graves préjudices à la fois aux individus et au Canada dans son ensemble. Dans le cas du renseignement lié aux activités d'États étrangers, la prudence s'impose d'autant plus que les adversaires étrangers sont des collecteurs de renseignement sophistiqués. Ils pourraient capter toute information, aussi minime soit-elle.

Cela ne signifie pas pour autant que toute information liée à la sécurité nationale est secrète ou qu'elle doit être dissimulée au public. Divulguer de l'information au public peut aussi renforcer la sécurité nationale. Par exemple, le directeur du Service canadien du renseignement de sécurité (le « **SCRS** »), David Vigneault (maintenant retraité), a expliqué dans son témoignage que communiquer des informations sur l'ingérence étrangère au public peut contribuer à renforcer la résilience des Canadiennes et des Canadiens face à cette ingérence. Je suis d'accord avec lui et j'insisterai sur ce point dans mes recommandations (voir le chapitre 19, volume 5).

Toutefois, les témoins et les participants ont généralement convenu que certaines informations liées à la sécurité nationale doivent être gardées secrètes. Cela inclut une partie des informations reçues et entendues par la Commission. Après avoir entendu de nombreux témoignages sur cette question et examiné une grande partie des informations concernées, je suis parvenue à la même conclusion. Plus loin dans ce chapitre, j'explique comment j'ai intégré cette exigence dans les travaux de la Commission.

4.4 **Ce qu'est l'information classifiée et comment l'accès y est limité**

Je vais maintenant expliquer ce qu'est l'information classifiée, comment elle peut être traitée et comment elle peut être divulguée au public. Une connaissance de base de ces questions aidera le public à comprendre le défi que j'ai dû relever pour trouver un équilibre entre l'ouverture et la protection de la sécurité nationale.

La différence entre information classifiée et information protégée

Certains types d'informations peuvent causer un préjudice (c'est-à-dire des dommages) si elles sont divulguées sans autorisation. Pour réduire le risque de dommage, des directives du gouvernement contrôlent l'accès à ces informations³⁴. Ces directives créent des catégories d'informations, chacune étant encadrée par ses propres règles.

On distingue deux catégories d'information : l'information « protégée » et l'information « classifiée ». La catégorie est déterminée selon le type de préjudice qui pourrait être causé si l'information était divulguée. L'information est donc « protégée » si le préjudice potentiel concerne un intérêt autre que l'intérêt national, comme la vie privée ou la sécurité d'une personne. Si la divulgation risque plutôt de causer un préjudice à l'intérêt national, l'information est alors « classifiée ».

Chaque catégorie comporte trois sous-catégories. Ces sous-catégories correspondent au niveau de préjudice auquel il est raisonnable de s'attendre si l'information est divulguée sans autorisation. Le niveau de préjudice varie de « limité » à « extrêmement grave ».

	Information protégée	Information classifiée
On peut raisonnablement s'attendre à ce que la divulgation cause...	(préjudice à un intérêt autre que l'intérêt national)	(préjudice à l'intérêt national)
un préjudice limité ou modéré	Protégé A	Confidentiel
un préjudice grave	Protégé B	Secret
un préjudice extrêmement grave	Protégé C	Très secret

L'information classifiée fait généralement l'objet de restrictions et de contrôles plus importants que l'information protégée. De même, l'information de niveau « Très secret » fait l'objet de restrictions et de contrôles plus importants que l'information de niveau « Secret » ou « Confidentiel ».

³⁴ Secrétariat du Conseil du Trésor, Directive sur la gestion de la sécurité; Secrétariat du Conseil du Trésor, *Norme sur le filtrage de sécurité*.

Les systèmes de contrôle pour l'information particulièrement sensible (information cloisonnée)

Certaines informations sont à ce point sensibles qu'elles sont soumises à des restrictions plus importantes que celles du niveau Très secret « habituel ». Ces informations sont soumises à un « système de contrôle », c'est-à-dire à un ensemble de règles administratives qui régissent l'accès, le marquage, le traitement et le contrôle de l'information. Un système de contrôle peut être envisagé comme un « compartiment » qui restreint la manière dont l'information peut être consultée, traitée et communiquée, et par qui. Ces restrictions vont au-delà de celles qui sont déjà établies pour les informations « Très secret ». L'information soumise à un système de contrôle est également appelée « information cloisonnée ».

À l'intérieur d'un système de contrôle, il peut y avoir d'autres systèmes de contrôle (ou « sous-compartiments »), qui protègent des informations encore plus sensibles. Un bon exemple est l'information sur le renseignement électromagnétique, qui se trouve être le renseignement étranger obtenu en accédant secrètement aux communications d'autres entités ou en les interceptant. Le renseignement électromagnétique est placé dans le compartiment « renseignement spécial » (« Special Intelligence » ou « SI »). Deux sous-compartiments du compartiment SI sont plus étroitement contrôlés parce qu'ils contiennent de l'information encore plus sensible. Ainsi, le sous-compartiment GAMMA protège les rapports du renseignement électromagnétique particulièrement sensibles. Le sous-compartiment ECI protège quant à lui l'information particulièrement sensible sur les capacités, les méthodes ou les techniques utilisées par le Canada et ses alliés. À l'intérieur de GAMMA et d'ECI, il existe encore d'autres sous-compartiments auxquels l'accès est encore plus restreint.

L'information cloisonnée contient certaines des informations les plus sensibles que le gouvernement possède. Par conséquent, elle est soumise aux limites d'accès et de traitement les plus strictes.

Comme je l'expliquerai plus loin, une grande partie des documents les plus pertinents traités par la Commission contiennent de l'information cloisonnée.

Comment les documents sont classifiés

Les documents sont classifiés en fonction de l'information la plus sensible qu'ils contiennent. Par exemple, un document pourrait contenir essentiellement de l'information non sensible. Malgré cela, tout le document sera classé « Très secret » si une seule phrase contient de l'information « Très secret » ou si le document peut amener un lecteur à déduire des informations considérées comme « Très secret » en combinant plusieurs informations les unes avec les autres. Je reviendrai sur ce processus dans mes recommandations. À mon avis, cela conduit à une surclassification qui peut

empêcher le public de bien comprendre les enjeux de sécurité nationale, tels que l'ingérence étrangère.

Le processus de classification de l'information est encadré par des politiques et des procédures bien établies. L'entité qui crée un document est responsable de sa classification. Lorsque les documents sont rédigés par des fonctionnaires canadiens, la classification est faite par des experts possédant les connaissances nécessaires. Quant aux produits de renseignement électromagnétique préparés par le Centre de la sécurité des télécommunications (le « **CST** »), la plupart sont classés « Très secret//SI » ou à un niveau plus élevé.

Le Canada importe davantage de renseignement qu'il n'en exporte, ce qui n'est pas surprenant, compte tenu de sa taille et de ses ressources. Le gouvernement obtient une bonne partie de son information classifiée auprès d'alliés étrangers. Dans de tels cas, c'est l'allié étranger qui détermine le niveau de classification et les mesures de contrôle de l'information. Les responsables canadiens doivent respecter les niveaux de classification établis par les organismes partenaires étrangers pour préserver les relations avec ces derniers et favoriser l'échange d'information.

Comment l'accès est limité : autorisations de sécurité, processus d'endoctrinement et principe du besoin de savoir

Comme je l'ai exposé ci-dessus, le niveau de contrôle sur l'accès à l'information dépend du degré de dommage auquel il est raisonnable de s'attendre si l'information est divulguée sans autorisation. Plus le degré de dommage est élevé, plus les contrôles sur les personnes autorisées à consulter l'information sont stricts. En limitant l'accès à l'information classifiée, le gouvernement cherche à la protéger d'une divulgation non autorisée et, donc, à protéger l'intérêt national.

En général, trois mesures limitent l'accès aux documents classifiés : les autorisations de sécurité, le processus d'endoctrinement et le principe du « besoin de savoir ».

Pour avoir accès à de l'information classifiée, une personne doit d'abord posséder l'autorisation de sécurité requise. Les ministères accordent des autorisations de sécurité après une enquête effectuée par des responsables de la sécurité. Plus l'autorisation de sécurité est élevée, plus l'enquête est approfondie et intrusive. Les autorisations de sécurité existent aux niveaux « Fiabilité », « Secret » ou « Très secret », et peuvent comprendre des niveaux d'autorisation renforcés.

Pour avoir accès à de l'information cloisonnée, une personne doit avoir reçu un « endoctrinement » approprié. Une autorisation de sécurité ne suffit pas à elle seule. « Endoctrinement » est le terme utilisé par les agences de renseignement canadiennes pour décrire la formation et les briefings obligatoires donnés aux personnes avant qu'elles n'aient accès à un système de contrôle ou à un sous-système de contrôle. Sans un endoctrinement adéquat, même une autorisation de sécurité « Très secret » n'autorise pas une personne à consulter de l'information cloisonnée. L'accès à un système de contrôle ne donne pas non plus accès à d'autres systèmes de contrôle.

Même si une personne possède l'autorisation et l'endoctrinement nécessaires pour accéder à une information, elle peut y accéder seulement si l'information s'avère nécessaire pour exercer ses fonctions officielles. C'est ce qu'on appelle le principe du « besoin de savoir ».

Certaines informations extrêmement sensibles ne sont transmises qu'à des personnes précisément nommées, telles que certains ministres, le premier ministre, les sous-ministres ou les chefs de cabinet. Ainsi, le principe du besoin de savoir garantit que certains documents très sensibles ne seront vus que par une poignée de personnes désignées, même si beaucoup d'autres ont l'autorisation nécessaire pour les voir.

Abaisser ou supprimer la classification

La classification d'un document peut être abaissée ou supprimée, mais seulement dans des circonstances particulières.

Un des moyens de le faire est de modifier le texte du document, par exemple en caviardant des mots, des phrases ou des pages (c'est-à-dire en les supprimant ou en les recouvrant).

Le niveau de classification peut également être abaissé ou supprimé en raison de l'évolution des circonstances. Au fil du temps, l'information qui était classée à un niveau particulier peut ne plus être susceptible de causer un aussi grand préjudice si elle est divulguée. Dans ce cas, le niveau de classification d'un document peut être modifié sans que le document lui-même soit altéré. Le Canada ne possède pas de système formel de déclassification, ce qui, à mon avis, contribue au maintien d'une culture du secret au sein de la communauté de la sécurité nationale.

La décision d'abaisser ou de supprimer la classification d'un document appartient à l'organisme qui l'a créé (par exemple, le SCRS ou le CST). Toutefois, si un document contient de l'information classifiée provenant d'un partenaire étranger, celui-ci doit d'abord donner son accord, même si l'information est reproduite dans un document créé au Canada. Le partenaire peut accepter ou refuser. Ce principe du « contrôle de l'auteur de l'information » est un aspect important des relations d'échange de renseignement du Canada. La capacité du Canada à conserver la confiance

de ses partenaires et l'accès au renseignement qu'ils lui apportent dépend en grande partie du respect par le Canada des classifications déterminées par ses alliés.

Une autre façon de divulguer de l'information classifiée consiste à produire des résumés qui fournissent des informations non classifiées à propos d'un document classifié, sans divulguer l'information classifiée. Une agence peut également produire un document basé sur de l'information classifiée, mais le rédiger de façon que le document lui-même ne soit pas classifié. Cette méthode est souvent appelée « *write to release* », ce qui se traduirait par « rédaction pour publication ». Cela permet aux agences de divulguer à un public plus large des informations importantes sur un sujet donné sans révéler l'information classifiée, comme la manière dont ces informations ont été recueillies et qui les a recueillies. Rédiger des documents non classifiés peut ainsi représenter un moyen efficace de transmettre de l'information au public, même si elle provient de sources classifiées.

4.5 Les règles juridiques qui protègent la confidentialité à des fins de sécurité nationale

La classification de l'information, les systèmes de contrôle, la limitation de l'accès à l'information classifiée et les règles pour abaisser ou supprimer la classification dont il est question ci-dessus résultent de directives gouvernementales et d'accords entre agences alliées. Ils n'ont pas force de loi. Toutefois, le mandat de la Commission exige que mon personnel et moi respections ces règles à toutes les étapes de l'enquête.

En plus des règles de classification du Canada, un ensemble de lois régit l'accès aux informations sensibles. Puisque la Commission doit respecter ces lois, elles influencent considérablement la manière dont la Commission peut traiter et utiliser l'information et la divulguer aux participants de la Commission et au public. Je vais maintenant examiner certaines des règles juridiques pertinentes contenues dans ces lois :

- l'article 38 de la *Loi sur la preuve au Canada*
- l'article 37 de la *Loi sur la preuve au Canada*
- la *Loi sur l'ingérence étrangère et la protection de l'information*
- les articles 18 et 18.1 de la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité*
- l'article 55 de la *Loi sur le Centre de la sécurité des télécommunications*.

À ces règles s'ajoute l'article 39 de la *Loi sur la preuve au Canada* qui protège les renseignements confidentiels du Cabinet. Les renseignements confidentiels du Cabinet sont les informations qui révéleraient la teneur des discussions et délibérations de ministres du Cabinet à propos d'enjeux qui ont fait l'objet de discussions lors de réunions du Cabinet. La raison d'être du principe de la confidentialité du Cabinet est de protéger le processus décisionnel collectif des ministres. Sans ce privilège, les membres du Cabinet pourraient ne pas être en mesure de s'exprimer librement, et il pourrait être très difficile pour le gouvernement de s'adresser d'une même voix au Parlement et au public.

Article 38 de la *Loi sur la preuve au Canada* : atteinte aux relations internationales, à la défense nationale ou à la sécurité nationale

La *Loi sur la preuve au Canada* fixe des règles concernant la divulgation de l'information dans le cadre de procédures devant les tribunaux lorsque cette information risque de nuire aux relations internationales, à la défense nationale ou à la sécurité nationale du Canada. Ces règles se trouvent à « l'article 38 » de la *Loi*. Elles doivent être respectées dans de nombreux types de procédures, y compris cette enquête. En pratique, l'article 38 permet à la Commission d'examiner des quantités importantes d'information hautement classifiée, mais il lui interdit de divulguer cette information au public, à moins que le gouvernement ne donne son accord.

Ces règles s'appliquent aux renseignements « sensibles » ou « potentiellement préjudiciables ». Les renseignements « sensibles » sont ceux qui concernent les relations internationales, la défense nationale ou la sécurité nationale, que le gouvernement du Canada a en sa possession et à l'égard desquels le gouvernement prend des mesures de protection. Les renseignements « potentiellement préjudiciables » sont ceux qui, s'ils sont divulgués, sont susceptibles de porter préjudice aux relations internationales, à la défense nationale ou à la sécurité nationale.

L'article 38 prévoit aussi qu'un participant à une procédure doit aviser le procureur général du Canada si des informations sensibles ou potentiellement préjudiciables sont susceptibles d'être divulguées. Une fois qu'un tel avis est donné, l'article 38 interdit de divulguer les informations. Celles-ci ne peuvent être divulguées que si le procureur général du Canada donne son accord ou si la Cour fédérale autorise la divulgation.

Pour faciliter ma tâche, le gouvernement a autorisé des individus et des entités à divulguer ce type d'information à la Commission. Toutefois, selon l'article 38, la Commission peut divulguer ces informations seulement avec le consentement du procureur général du Canada ou selon une décision de la Cour fédérale du Canada.

Les règles prévues à l'article 38 sont complexes. En termes simples, le gouvernement pouvait s'opposer à ce que la Commission divulgue de l'information au public s'il estimait que cela porterait préjudice aux relations internationales, à la défense nationale ou à la sécurité nationale. Si la Commission et le gouvernement avaient été en désaccord sur la question et n'étaient pas parvenus à s'entendre, ils auraient pu saisir la Cour fédérale pour résoudre le litige. La Cour aurait décidé si l'information causerait effectivement un préjudice si elle était divulguée et, dans un tel cas, si les raisons d'intérêt public qui justifient de divulguer l'information l'emportent sur les raisons d'intérêt public qui justifient de la garder secrète. Pour prendre sa décision, la Cour aurait pu envisager d'autres solutions raisonnables les plus susceptibles de limiter tout préjudice, comme l'autorisation de divulguer des documents caviardés ou des résumés d'informations.

Voilà une description très simplifiée des règles de l'article 38. En pratique, le processus est laborieux et prend du temps. Comme je l'explique ci-dessous, le temps nécessaire pour obtenir une décision de la Cour dans le cadre de la procédure prévue à l'article 38 représentait un défi pour la Commission, qui devait travailler dans des délais très serrés. La Commission était néanmoins prête à aller devant la Cour fédérale si cela avait été nécessaire à l'accomplissement de son mandat, bien qu'elle n'ait finalement pas eu à le faire.

Article 37 de la *Loi sur la preuve au Canada* : renseignements d'intérêt public

Le gouvernement peut également s'opposer à la divulgation d'informations pour des raisons d'intérêt public déterminées en vertu de l'article 37 de la *Loi sur la preuve au Canada*. Cette protection ne se limite pas à un type particulier de préjudice ou d'intérêt. Tout intérêt public suffisamment important qui n'est pas lié à la sécurité nationale peut justifier de ne pas divulguer une information. Chaque cas doit être évalué individuellement. En pratique, l'immunité relative aux renseignements d'intérêt public a été utilisée pour protéger les intérêts suivants, entre autres :

- l'identité d'informateurs confidentiels
- l'information sur des enquêtes criminelles en cours
- l'information sur des techniques d'enquête sensibles
- l'information qui mettrait en danger la sécurité de fonctionnaires ou de membres du public, si elle était divulguée.

Selon l'article 37, si le gouvernement s'oppose à la divulgation de l'information pour des raisons d'intérêt public, l'information ne peut être divulguée qu'avec l'autorisation d'un tribunal.

La Loi sur l'ingérence étrangère et la protection de l'information : personnes astreintes au secret à perpétuité et renseignements opérationnels spéciaux

La *Loi sur l'ingérence étrangère et la protection de l'information* (la « **LIEPI** ») vise à garantir que les informations sensibles ne seront pas divulguées publiquement sans l'autorisation du gouvernement. À certains égards, elle ressemble à l'article 38 de la *Loi sur la preuve au Canada* : les deux lois partagent l'objectif de protéger les informations confidentielles vitales pour certains intérêts nationaux. Elles le font cependant de manière différente. L'article 38 régit la manière dont les informations sensibles sont produites ou divulguées dans le cadre de procédures judiciaires. Quant à la *LIEPI*³⁵, elle rend criminel le fait de communiquer, conserver, recevoir ou utiliser certains types d'informations sensibles sans autorisation.

Deux éléments de la *LIEPI* sont particulièrement pertinents pour les travaux de la Commission : les catégories de « personnes astreintes au secret à perpétuité » et de « renseignements opérationnels spéciaux ».

Un nombre relativement limité de personnes sont astreintes (tenues) au secret à perpétuité en raison de la nature de leur travail ou des informations sensibles dont elles ont connaissance. Ces personnes doivent garder certaines informations secrètes, pour toujours. Elles ont des responsabilités accrues de protéger l'information et d'empêcher qu'elle ne soit divulguée sans autorisation et peuvent faire face à des poursuites criminelles si elles ne respectent pas ces obligations. Les personnes astreintes au secret à perpétuité incluent, par exemple, les employés du SCRS et du CST. Le personnel de la Commission et moi-même sommes également astreints au secret à perpétuité.

Lorsqu'une personne est astreinte au secret à perpétuité, elle conserve ce statut à vie. Elle doit respecter certaines obligations même si elle n'est plus employée par une agence désignée ou qu'elle n'a plus accès à des informations sensibles.

Les personnes astreintes au secret à perpétuité doivent suivre des règles qui limitent la communication d'informations sensibles, en particulier de « renseignements opérationnels spéciaux ». Ce sont des informations pour lesquelles le gouvernement prend des mesures de protection, soit parce qu'elles révèlent certains types d'informations énumérés dans la *LIEPI*, soit parce qu'elles peuvent permettre à quelqu'un de déduire des informations énumérées dans cette loi. Il s'agit d'informations telles que :

³⁵ Auparavant intitulée la *Loi sur la protection de l'information*.

- l'identité de sources humaines confidentielles du renseignement
- des plans militaires
- la manière dont le Canada collecte secrètement du renseignement
- les cibles d'opérations secrètes
- toute information de nature similaire.

Pour une personne astreinte au secret à perpétuité, il est criminel de communiquer ou de confirmer des renseignements opérationnels spéciaux intentionnellement et sans autorisation.

La *LIEPI* est pertinente pour le travail de la Commission parce qu'une très grande partie des documents fournis par le gouvernement contiennent des renseignements opérationnels spéciaux. En tant que personnes astreintes au secret à perpétuité, les membres du personnel de la Commission et moi-même ne pouvons légalement divulguer ces renseignements sans autorisation.

Articles 18 et 18.1 de la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité* : agents secrets et sources humaines confidentielles

Deux articles de la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité* (la « **Loi sur le SCRS** ») s'appliquent également aux documents détenus par la Commission.

L'article 18 protège l'identité des employés du SCRS qui ont participé ou pourraient vraisemblablement participer à des opérations clandestines (c'est-à-dire secrètes). Dans l'exercice de leurs fonctions selon la *Loi sur le SCRS*, ou de l'administration ou de l'application de cette loi, des personnes peuvent apprendre l'identité de ces employés du SCRS. L'article 18 leur interdit de divulguer cette information.

L'article 18.1 protège quant à lui l'identité des sources humaines confidentielles du SCRS. D'un côté, cette protection est plus étroite que celle de l'article 18 parce qu'elle empêche seulement la divulgation de l'information dans le cadre d'une procédure judiciaire. D'un autre côté, elle est plus large parce qu'elle interdit à quiconque de divulguer l'information, quelle que soit la façon dont elle a été obtenue. Ces divulgations seraient néanmoins visées et protégées par l'article 38 de la *Loi sur la preuve au Canada*.

En pratique, cet article empêche la Commission de divulguer publiquement toute information qui tendrait à révéler l'identité d'une source humaine du SCRS.

Article 55 de la Loi sur le Centre de la sécurité des télécommunications : personnes ou entités qui offrent une assistance confidentielle

L'article 55 de la *Loi sur le Centre de la sécurité des télécommunications* protège l'identité des personnes et des organismes qui apportent ou ont apporté une aide confidentielle au CST pour lui permettre d'exercer ses fonctions. Cette protection est semblable à celle dont bénéficient les sources humaines du SCRS. Toute information susceptible de révéler l'identité d'une personne ou d'une entité qui apporte ou a apporté son assistance au CST de manière confidentielle ne peut être divulguée au cours d'une procédure judiciaire.

En pratique, cela signifie que la Commission ne peut pas divulguer des informations qui tendraient à identifier une personne ou une entité qui assiste ou a assisté le CST, cela pouvant présenter des risques pour la vie ou la sécurité de ces dernières.

4.6 **Autres préoccupations justifiant la confidentialité**

Au-delà de la sécurité nationale, d'autres préoccupations justifiaient également de maintenir la confidentialité de certaines informations durant cette enquête. Deux exemples peuvent aider à illustrer les intérêts divers qui devaient être considérés pour contrebalancer l'intérêt du public en matière de transparence.

Protéger les communautés issues des diasporas et d'autres cibles de l'ingérence étrangère

Le premier exemple concerne les préoccupations soulevées par les membres des communautés issues des diasporas et par d'autres personnes qui pourraient être la cible d'ingérence étrangère. Les personnes au Canada qui sont la cible de répression exercée par des régimes étrangers (répression transnationale) peuvent avoir une véritable crainte de parler publiquement de leur expérience. Cela peut être attribuable à un traumatisme ou à la peur de représailles pour avoir parlé publiquement. Cette peur peut être liée à leur propre sécurité ou à celle de leur famille, de leurs amis et des membres de leur communauté, qu'ils vivent au Canada ou à l'étranger.

Obtenir les points de vue et les idées des membres de ces communautés était essentiel pour le succès de la Commission. De fait, le mandat de la Commission mentionne explicitement les communautés issues des diasporas comme pouvant être « particulièrement vulnérables » et susceptibles de devenir « les premières victimes de l'ingérence étrangère dans les processus démocratiques canadiens »³⁶. Cependant, pour tirer des enseignements des expériences vécues par les personnes les plus touchées, la Commission a parfois dû offrir aux témoins des mesures de protection qui ont eu pour effet que le processus ne s'est pas révélé totalement transparent.

Selon les *Règles de pratique et de procédure* de la Commission, j'ai autorisé des témoins potentiels à me faire une demande confidentielle pour toute une série de protections. La Commission a également mis au point des procédures supplémentaires pour obtenir des informations du public de manière confidentielle, même sans demande formelle de la part d'un témoin. Ces mesures ont été essentielles pour que la Commission s'acquitte de son mandat, même si, par leur nature, elles ont limité la transparence de ses travaux.

En fin de compte, plus de 100 membres de 12 communautés issues de diasporas différentes m'ont fait part de leurs expériences et de leurs préoccupations concernant l'ingérence étrangère. Je les ai entendus lors de réunions de consultation privées (voir les chapitres 20 et 21, volume 6). J'ai également reçu des informations de membres des communautés issues des diasporas au cours d'audiences publiques factuelles et de quelques témoins via des déclarations assermentées³⁷.

Protéger les enquêtes en cours

Une autre préoccupation a joué un rôle important dans l'enquête de la Commission : protéger les enquêtes en cours. Je ne peux pas communiquer aux participants ou au public de l'information qui compromettrait des enquêtes en cours. Mon mandat m'ordonne d'exercer mes fonctions « en veillant à ce que l'Enquête publique ne compromette aucune autre enquête ou poursuite en matière criminelle qui est en cours, ou toute autre enquête »³⁸.

³⁶ Décret du Conseil Privé no 2023-0882, division a)(i)(C)(II).

³⁷ Voir le chapitre 20 (volume 6) pour en savoir plus sur le Programme de consultation publique de la Commission.

³⁸ Décret C.P. no 2023-0882, div. a)(iii)(B).

Même sans cette contrainte dans mon mandat, des dispositions telles que l'article 37 de la *Loi sur la preuve au Canada* et certaines dispositions de la *Loi électorale du Canada* auraient limité la mesure dans laquelle certaines informations pouvaient être rendues publiques. Par conséquent, bien que j'aie entendu au cours des audiences publiques des témoignages concernant des enquêtes actuellement menées par des organismes d'application de la loi, il s'agissait souvent de résumés ou de simples mentions quant à l'existence d'une enquête. La Commission a souvent obtenu des informations plus détaillées, mais qui n'ont pas pu être divulguées publiquement.

4.7 Le défi de maximiser la transparence dans un contexte où le temps est limité

La Commission a été confrontée à un défi majeur dans sa quête de transparence, en raison du temps limité dont elle disposait pour mener à bien ses travaux, compte tenu de la vaste quantité d'informations recueillie et du besoin de protéger les informations sensibles.

Pour traduire en termes concrets les défis auxquels la Commission a été confrontée, je discuterai des documents que le gouvernement lui a fournis. Ces documents constituent la plus grande part de la preuve obtenue par la Commission au cours de ses procédures. Ils contiennent une mine d'informations sur des cas possibles d'ingérence étrangère dans les processus électoraux et les institutions démocratiques du Canada, ainsi que sur les mesures prises par le gouvernement pour détecter, prévenir et contrer les menaces. Il n'est donc pas étonnant que les participants, les médias et les membres du public s'intéressent à ces documents. Il ne faut pas non plus s'étonner qu'un bon nombre de ces documents soient classifiés à un niveau élevé.

La plupart des commissions d'enquête n'ont pas à analyser de documents classifiés. Lorsque la situation se présente, ces documents constituent l'exception et représentent une petite partie des preuves qu'elles reçoivent.

Notre enquête était fondamentalement différente. Sur près de 50 000 documents produits devant la Commission par le gouvernement du Canada, environ 80 % étaient classifiés. Une très grande partie de l'information que la Commission a reçue se constituait de renseignements opérationnels spéciaux selon la *Loi sur l'ingérence étrangère et la protection de l'information*.

Comment la confidentialité à des fins de sécurité nationale a influencé les travaux de la Commission

La classification des documents a eu peu d'influence sur la progression de mon enquête. Tous les avocats travaillant pour la Commission ont obtenu une autorisation de sécurité « Très secret » et ont également reçu les endoctrinements exigés pour accéder à l'information cloisonnée pertinente. Mon personnel a eu accès à certains des secrets les mieux gardés du Canada. La Commission a choisi en toute indépendance les personnes à rencontrer en entrevue et celles à convoquer en tant que témoins pour qu'elles s'expriment sous serment ou sous affirmation solennelle devant moi. La Commission a aussi eu accès aux échelons les plus élevés de la bureaucratie et de la direction politique canadiennes, soit jusqu'au greffier du Conseil privé et jusqu'au premier ministre.

En termes simples, la confidentialité à des fins de sécurité nationale n'a pas nui à ma capacité à rechercher la vérité, même si elle a posé un véritable défi pour maintenir la transparence et l'ouverture des processus et des rapports.

Comment les préoccupations en matière de sécurité nationale ont influencé les travaux de la Commission

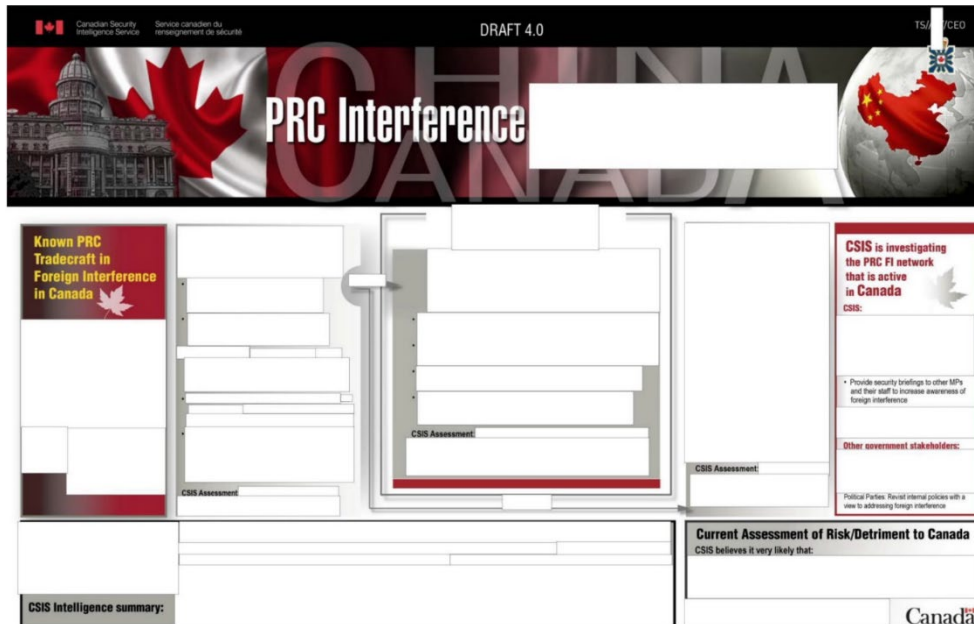
Je reviens au point de départ de ce chapitre : les enquêtes publiques doivent être transparentes pour avoir du succès. Toute restriction à la dimension publique d'une commission représente une occasion manquée. L'ouverture et la transparence contribuent à renforcer la confiance du public, à l'informer et à lui permettre de participer à la recherche de la vérité sur une question de grande importance pour le public.

Cependant, certaines limites à la transparence étaient inévitables en raison de la nature de l'enquête. Tout le monde s'entend sur le fait que la Commission devait limiter la divulgation d'information dans une certaine mesure, même les personnes les plus favorables à la transparence. Le défi consistait alors à trouver les moyens de maximiser la transparence tout en tenant compte du caractère particulier des informations traitées par la Commission.

J'ai tenu des audiences préliminaires en janvier et en février 2024 pour explorer les moyens de maximiser la transparence tout en protégeant la sécurité nationale. Au départ, la Commission a sélectionné un échantillon de 13 documents fournis par le gouvernement. La Commission a demandé au gouvernement de les caviarder, c'est-à-dire de supprimer certaines informations, pour que les documents puissent être divulgués publiquement. Les résultats ont été saisissants.

Dans certains cas, très peu de texte a été supprimé et le caviardage n'empêchait pas un lecteur de comprendre le document entièrement. Par exemple, un rapport de 32 pages classé au niveau « Secret » contenait un seul caviardage d'environ quatre lignes de texte³⁹. Tout lecteur de ce document comprendrait pleinement sa nature, son contexte et son contenu.

Cependant, d'autres documents étaient tellement caviardés qu'ils étaient totalement incompréhensibles. En voici un exemple :



Diverses raisons peuvent expliquer les différences dans la manière dont les documents sont caviardés. Certains documents sont classifiés seulement en raison d'une phrase ou d'un élément d'information. Cette information classifiée peut alors être identifiée et supprimée. Certains types de documents sont d'ailleurs conçus dans le but d'être diffusés plus largement. Ils sont rédigés de manière à éviter de divulguer des sources, des méthodes ou d'autres informations particulièrement sensibles. De tels documents peuvent alors être divulgués publiquement presque intégralement.

D'autres documents sont toutefois rédigés différemment, souvent pour un public très particulier qui détient déjà les plus hauts niveaux d'autorisation de sécurité. Cela a été le cas, par exemple, de rapports de renseignement du SCRS, dont l'ancien directeur du SCRS, David Vigneault, a dit qu'ils contenaient essentiellement du « renseignement brut ». Ils sont conçus pour être lus par un très petit nombre de lecteurs au sein du gouvernement fédéral. Ils sont rédigés de manière à être précis et directs. Ils contiennent souvent des informations très sensibles concernant les sources ou les méthodes de collecte.

³⁹ Rapport sur l'évaluation du Protocole public en cas d'incident électoral majeur, CAN000900.

Il est intéressant de noter que certains documents qui contenaient en apparence des informations très semblables étaient moins caviardés. Ils sont conçus pour être communiqués à un public plus large et peuvent être divulgués au public de manière beaucoup plus accessible.

En résumé, la Commission a reçu de nombreux documents qui ne pouvaient pas être divulgués dans un format utile. Parfois, la Commission a toutefois identifié des documents plus faciles à divulguer qui transmettaient les mêmes informations sur l'ingérence étrangère et les réponses du Canada.

En quoi le temps limité a posé un problème

L'exercice consistant à tester l'échantillon de 13 documents a révélé un deuxième défi : le problème du temps. Selon le gouvernement, il a fallu 200 heures-personnes pour caviarder les 13 documents. L'ancien directeur du SCRS, David Vigneault, a également affirmé lors de son témoignage que les experts du gouvernement chargés d'analyser les documents pour déterminer le risque de dommage lié à leur divulgation avaient d'autres tâches importantes. Ces mêmes experts collectent des informations et produisent du renseignement sur lesquels le gouvernement s'appuie pour protéger les Canadiennes et les Canadiens. En d'autres termes, l'exercice de caviardage a non seulement pris beaucoup de temps, mais en conséquence, le gouvernement a dû y allouer des ressources qui n'ont pu se consacrer à d'autres tâches importantes.

J'accepte l'évaluation du gouvernement selon laquelle l'examen et le caviardage massifs des documents fournis à la Commission « ne sont pas viables s'ils sont reproduits à long terme »⁴⁰. En effet, je crois que le gouvernement n'aurait pu examiner tous les documents classifiés pour les rendre publics que bien après la fin des travaux de la Commission.

L'exercice de caviardage m'a éclairée sur les défis que la Commission devait relever pour maximiser la transparence. Il a également confirmé que certains documents peuvent être informatifs et communiqués d'une manière qui permet aux participants et au public de les comprendre. Cependant, reproduire ce processus pour les nombreux milliers de documents classifiés que la Commission a reçus était tout simplement irréaliste. Ces constats ont contribué à orienter la stratégie adoptée par la Commission pour maximiser la transparence.

⁴⁰ Lettre du gouvernement du Canada à la Commission : *Examen de la confidentialité des 13 documents sélectionnés pour sécurité nationale*, CAN.DOC.000002, p. 6.

Dans ses audiences préliminaires, la Commission s'est donc tournée vers d'autres stratégies potentielles pour maximiser les informations dévoilées au public. La Commission a entendu des experts du milieu universitaire, des membres actifs et retraités de la communauté canadienne du renseignement, et l'honorable Dominic LeBlanc, alors ministre de la Sécurité publique, des Institutions démocratiques et des Affaires intergouvernementales⁴¹. Les participants ont également soumis des propositions à la Commission avant et après les audiences⁴².

4.8 Mon approche pratique pour établir un équilibre entre la transparence et la sécurité

J'ai adopté pour cette enquête une approche qui, à mon avis, a permis un juste équilibre entre l'intérêt du public pour la transparence et le besoin de protéger la confidentialité à des fins de sécurité nationale et personnelle. J'ai également essayé de faire preuve de souplesse et de créativité pour promouvoir la transparence, tout en respectant les règles juridiques et les contraintes pratiques imposées à la Commission. Cette approche permettait de réaliser les deux objectifs et pouvait, selon moi, se montrer à la hauteur des idéaux d'une enquête publique.

Mon approche vis-à-vis de la confidentialité à des fins de sécurité nationale ciblait trois scénarios susceptibles de se présenter pendant notre enquête :

- La Commission souhaitait divulguer des documents reçus du gouvernement, mais ce dernier estimait que ces documents devaient être caviardés.
- Le gouvernement demandait que des témoignages soient entendus à huis clos (c'est-à-dire en l'absence du public et des participants, sauf le procureur général du Canada), car ils concernaient des informations classifiées ou sensibles.
- Des personnes qui craignaient pour leur sécurité, mais qui souhaitaient contribuer aux travaux de la Commission, demandaient à témoigner et à produire des documents à huis clos ou avec d'autres mesures de protection.

⁴¹ En décembre 2024, le ministre LeBlanc a cessé d'être ministre de la Sécurité publique et est devenu ministre des Finances.

⁴² Un résumé des propositions des participants figure à l'annexe D de mon rapport initial.

Divulguer des documents du gouvernement

Les *Règles de pratique et de procédure* de la Commission tenaient compte du fait que la Commission recevrait du gouvernement des documents non caviardés et déterminerait ce qu'elle souhaitait présenter comme preuve ou divulguer aux parties. Ces *Règles* ont été adoptées après consultation des parties.

La Commission a soigneusement examiné les milliers de documents fournis par le gouvernement. Je peux affirmer sans hésiter qu'ils n'étaient pas tous pertinents ni utiles pour permettre au public de comprendre les questions que je devais examiner. De plus, il arrivait souvent que différents documents véhiculent les mêmes informations pertinentes de différentes manières. Certains d'entre eux se prêtaient mieux à une divulgation publique que d'autres.

Pour cette raison et compte tenu du peu de temps disponible, la Commission n'a pas cherché à obtenir des versions publiques de tous les documents pertinents. La Commission s'est plutôt concentrée à obtenir la divulgation publique des documents et des informations qu'elle estimait les plus pertinents et utiles. Je crois que le succès de la Commission à promouvoir la transparence et l'ouverture peut être mesuré par la qualité et la quantité des informations qu'elle a réussi à rendre publiques.

Dans un premier temps, la Commission a identifié les documents prioritaires. Elle a ensuite travaillé avec le gouvernement pour convenir des informations à retirer des documents ou pour s'entendre sur une façon acceptable de les résumer. L'approche de la Commission a varié selon le document et le sujet. Elle dépendait de la meilleure option pour communiquer des informations utiles au public, tout en protégeant la confidentialité à des fins de sécurité nationale.

Lorsque le gouvernement a proposé de supprimer des informations, je n'ai pas accepté sans poser de questions. La Commission a demandé au gouvernement de justifier son caviardage. Si la Commission estimait que les informations étaient pertinentes et utiles et que leur caviardage n'était pas justifié, son équipe juridique s'y opposait. Dans certains cas, la Commission et le gouvernement ont cherché à s'entendre sur un résumé pouvant être rendu public, comme le prévoient les *Règles de pratique et de procédure*.

En d'autres mots, le gouvernement a dû démontrer que divulguer l'information pouvait être préjudiciable (dommageable) aux intérêts cruciaux du Canada ou de ses alliés, à la défense nationale ou à la sécurité nationale, comme décrit dans mon mandat.

Lorsque le gouvernement et la Commission ne parvenaient pas à résoudre un désaccord, la voie judiciaire restait ouverte comme moyen final de trancher la question. Demander à la Cour fédérale de rendre des décisions sur l'article 38 (atteinte aux relations internationales, à la défense nationale ou à la sécurité nationale) était cependant loin d'être idéal. Cela dit, la Commission a clairement indiqué qu'elle était prête à aller devant le tribunal en cas de besoin.

Afin de résoudre les désaccords de manière pragmatique, la Commission a parfois accepté le caviardage afin qu'un document puisse être présenté aux participants ou au public en temps opportun, tout en se réservant le droit de continuer à faire pression pour obtenir une divulgation plus importante. Dans certains cas, cela a permis à la Commission d'obtenir des versions de documents moins caviardées au fur et à mesure que les audiences progressaient.

Je souligne également que les efforts fournis par la Commission pour divulguer le maximum d'informations raisonnablement possible se sont poursuivis même après ses audiences publiques. Par conséquent, j'ai été en mesure de divulguer encore plus d'informations dans ce rapport qu'auparavant.

Évaluer les demandes du gouvernement quant aux audiences à huis clos

Mon mandat permettait au procureur général du Canada de demander que je reçoive des informations en l'absence du public ainsi qu'en l'absence des participants et de leurs avocats. C'est ce qu'on appelle une audience à huis clos. Je devais tenir une audience à huis clos si j'estimais que divulguer des informations pouvait causer un préjudice aux intérêts cruciaux du Canada ou de ses alliés, à la défense nationale ou à la sécurité nationale. Les *Règles de pratique et de procédure* le prévoient également.

Durant la première partie des travaux de la Commission, lorsque le gouvernement a demandé de tenir ce type d'audience, j'ai demandé qu'il explique en quoi cela était nécessaire. L'équipe juridique de la Commission a testé l'affirmation du gouvernement selon laquelle une audience à huis clos était nécessaire. Avant d'entreprendre ces audiences à huis clos, l'équipe juridique de la Commission a également testé les affirmations du gouvernement selon lesquelles certains éléments de preuve ne pouvaient pas être communiqués au public.

Durant la deuxième partie des travaux de la Commission, j'ai à nouveau demandé au gouvernement de présenter des observations sur la nécessité de tenir des audiences à huis clos.

En fin de compte, j'ai été convaincue que le gouvernement avait démontré que certains éléments de preuve devaient être présentés à huis clos. Après ces audiences, la Commission et le gouvernement ont préparé des résumés publics de la preuve déposée, ce qui a permis de divulguer le plus de preuve possible.

Comme pour les documents, demander à la Cour fédérale de résoudre les litiges concernant les audiences à huis clos n'aurait pas été idéal. Néanmoins, cela restait une option pour obtenir un maximum de transparence au cas où la Commission et le gouvernement n'arrivaient pas à s'entendre sur le contenu d'un résumé d'un interrogatoire à huis clos. Cela n'est pas arrivé.

Protéger les personnes qui craignent pour leur sécurité

Protéger les intérêts légitimes des personnes qui craignaient pour leur sécurité était une préoccupation que je prenais très au sérieux. Même si la question ne relevait pas de la confidentialité à des fins de sécurité nationale, elle représentait un défi pour maximiser la transparence et l'ouverture.

Si une personne demandait de témoigner devant moi à huis clos parce qu'elle craignait pour sa sécurité ou celle de ses proches, je répondais à sa demande rapidement. Dans certains cas, j'ai conclu qu'une audience à huis clos n'était pas justifiée, mais que certaines protections étaient nécessaires. La personne connaissait toujours les mesures de protection dont elle bénéficierait avant de décider de fournir de la preuve à la Commission.

Dans deux cas, j'ai autorisé les témoins à témoigner par le biais de déclarations assermentées que j'ai mises sous scellés parce que j'étais convaincue que cela était nécessaire pour protéger leur sécurité et leur bien-être. Je n'ai pas jugé nécessaire de tenir des audiences à huis clos, mais le fait d'obtenir leurs témoignages par l'entremise de déclarations assermentées placées sous scellés a eu le même effet : la Commission a obtenu leurs témoignages tout en leur accordant les protections nécessaires.

4.9 **Le résumé du défi auquel la Commission a été confrontée et de mon approche quant à la transparence et à la protection de la sécurité nationale**

Dans ce chapitre, j'ai évoqué le défi auquel la Commission a été confrontée pour parvenir à un équilibre entre des intérêts essentiels, mais divergents.

D'une part, la Commission devait s'efforcer d'être aussi ouverte et transparente que possible envers le public. Cela fait partie de l'objectif de toute commission et est nécessaire au maintien de la confiance du public.

D'autre part, je devais veiller à protéger les informations sensibles susceptibles de nuire à la sécurité nationale du Canada ou à certains autres intérêts si elles étaient rendues publiques. Cela est particulièrement vrai étant donné la portée de mon mandat et la quantité d'informations classifiées que j'ai reçues en preuve.

Il y avait aussi des limites pratiques à ce que je pouvais faire. J'étais soumise à un échéancier serré pour remettre ce rapport. Demander au gouvernement de passer en revue, de modifier ou de caviarder des milliers de documents pour les rendre publics était irréaliste.

Compte tenu de tous ces éléments, je crois avoir adopté une approche à la fois souple et équilibrée. L'équipe juridique de la Commission a travaillé en collaboration avec les organismes gouvernementaux pour divulguer le plus d'informations possible, en essayant de trouver des solutions lorsqu'il y avait un désaccord. Je suis satisfaite du résultat, car nous avons été en mesure de divulguer un ensemble d'informations sans précédent sur des sujets hautement sensibles pour le Canada.

À mon avis, cela a aussi démontré qu'il est possible de divulguer des informations sensibles sans porter atteinte à la sécurité nationale. J'espère que cela aidera aussi la communauté de la sécurité et du renseignement et le gouvernement, à trouver des moyens efficaces pour divulguer des informations sensibles lorsque l'intérêt public le justifie. Cela dit, il est incontestable que, dans l'intérêt du Canada et donc dans notre intérêt à tous, du renseignement doit rester secret. Il faut l'accepter.

CHAPITRE 5

Introduction aux concepts du renseignement et aux défis connexes

5.1	Introduction	90
5.2	Ce qu'est le renseignement	91
5.3	Les limites du renseignement	94
5.4	Les défis d'agir sur la base du renseignement	95
5.5	Conclusion	101

5.1 Introduction

Comme je l’ai mentionné au chapitre précédent, le renseignement a joué un rôle central dans cette commission d’enquête. La Commission a reçu du renseignement brut, mais aussi des rapports et des évaluations de renseignement. D’autres documents ont révélé la façon dont le renseignement a été communiqué, pris en considération et parfois utilisé.

Dans le chapitre précédent, j’ai évoqué le défi auquel la Commission a été confrontée pour trouver un équilibre entre le besoin de transparence et la nécessité de protéger la sécurité nationale. La Commission y est parvenue notamment en obtenant des résumés publics du renseignement que le Canada possède sur des sujets particuliers (appelés « résumés thématiques »). Ces résumés, préparés par le gouvernement, étaient tous accompagnés de longues mises en garde sur la fiabilité du renseignement. Ils soulignaient le fait que le renseignement doit être abordé avec prudence et qu’il comporte des limites et des faiblesses inhérentes. Le renseignement peut être très utile, voire crucial, mais il peut aussi se révéler peu fiable, incomplet ou tout simplement erroné. Le renseignement ne doit donc pas toujours être compris comme véridique et fidèle à la réalité. Il doit être utilisé avec prudence, surtout lorsqu’il s’agit de s’y fier pour prendre des mesures qui auront des répercussions négatives sur une personne en particulier.

Il est facile de se méprendre sur le renseignement. La plupart des gens n’ont jamais vu de rapport ou d’évaluation de renseignement et ne savent probablement pas comment il est recueilli, analysé, partagé et utilisé. Cela peut donner lieu à des idées fausses. Certaines personnes peuvent croire que le renseignement est nécessairement véridique, fiable et digne de confiance. D’autres y voient quelque chose de fondamentalement douteux et peu fiable.

Étant donné l’importance du renseignement dans les travaux de la Commission, il est primordial de comprendre ce qu’il est, pourquoi il est produit, comment il est utilisé et ce qu’il permet de faire ou non. Une compréhension réaliste du renseignement fournit un contexte essentiel aux témoignages entendus par la Commission. Ce chapitre vise à permettre cette compréhension.

5.2 Ce qu'est le renseignement

Le renseignement est de l'information destinée aux responsables des orientations politiques et aux décideurs

Le renseignement n'a pas de définition universellement acceptée, ce qui le rend difficile à décrire. Pour commencer, il est utile de distinguer le renseignement du concept plus large d'information. En termes simples, l'information est tout ce qui peut être connu, indépendamment de la manière dont elle est connue, de son objet ou de sa véracité.

Le renseignement est un sous-ensemble de l'information. Plus précisément, le renseignement est généralement considéré comme de l'information qui a été recueillie, traitée et précisée pour répondre aux besoins des responsables des orientations politiques et des décideurs.

Bien entendu, les responsables des orientations politiques et les décideurs ont des intérêts, préoccupations et besoins divers, et doivent avoir de l'information sur de nombreux sujets pour y répondre. Cependant, lorsque les gens utilisent le mot « renseignement », ils le font le plus souvent en ce qui concerne les relations internationales, la défense nationale, la sécurité nationale ou une combinaison de ces sujets. Nous divisons souvent le renseignement en catégories correspondantes :



Le **renseignement étranger** concerne ce que font, peuvent faire ou ont l'intention de faire des individus, des États, des organisations ou des groupes terroristes étrangers dans le domaine des affaires internationales, de la défense ou de la sécurité.



Le **renseignement de défense** est lié aux opérations et à la planification militaires à tous les niveaux, des aspects tactiques aux aspects stratégiques.



Le **renseignement de sécurité** concerne les menaces à la sécurité du Canada causées par l'espionnage et le sabotage, l'ingérence et l'influence étrangères, le terrorisme, la subversion et l'extrémisme violent.



Le **renseignement criminel** concerne les enquêtes sur les infractions criminelles, qui peuvent inclure certaines des menaces énumérées ci-dessus, comme le terrorisme et l'extrémisme violent.

Le renseignement fait partie d'un processus

Le renseignement est le fruit d'un processus sophistiqué au cours duquel des informations sont demandées, collectées, analysées et fournies aux responsables des orientations politiques et aux décideurs. Ce processus est souvent appelé « cycle du renseignement ». Là encore, il n'existe pas de définition universellement acceptée du cycle du renseignement, mais il est généralement décrit comme comportant les phases suivantes :

1	Priorités et orientations	Les responsables des orientations politiques et les décideurs font part de leurs besoins à la communauté du renseignement, conformément aux priorités en matière de politiques du gouvernement. Certaines priorités existent depuis longtemps, tandis que d'autres portent sur des enjeux actuels. Au Canada, les priorités en matière de renseignement sont fixées tous les deux ans par le Cabinet, qui envoie ensuite des directives aux agences de renseignement afin de mettre en œuvre ces priorités. J'aborde cet aspect du cycle du renseignement au Canada plus en détail au chapitre 10 (volume 3).	
2	Planification	Les agences de renseignement déterminent comment répondre aux priorités du gouvernement en matière de renseignement. Elles planifient la collecte, affectent les ressources et déterminent s'il est nécessaire de collaborer avec des organismes partenaires.	
3	Collecte, traitement et utilisation	Les agences de renseignement recueillent du renseignement à l'aide de différentes méthodes et sources. Ce qu'elles collectent et la manière dont elles le font dépendent de l'objet de l'enquête, de ce qui est autorisé par la loi et des sources disponibles. Au besoin, l'information est convertie, traduite ou synthétisée afin de pouvoir être analysée.	
4	Analyse et production	Les analystes du renseignement examinent et évaluent l'information. Ils ajoutent du contexte et intègrent l'information dans des rapports et d'autres produits de renseignement. Ces produits peuvent comprendre une évaluation du sujet et de ses répercussions possibles sur les politiques. Les analystes peuvent également identifier les lacunes dans le renseignement et suggérer de recueillir plus d'information.	
5	Diffusion	Les produits de renseignement finis sont communiqués aux responsables des orientations politiques et aux décideurs du gouvernement ou à d'autres fonctionnaires. Les produits de renseignement peuvent varier en fonction de l'enjeu ou du public visé.	
6	Rétroaction	Les responsables des orientations politiques et les décideurs évaluent le renseignement, indiquent s'il répond à leurs besoins et proposent des ajustements ou des améliorations. Cette rétroaction peut influencer sur les exigences futures ou l'orientation donnée aux agences, et peut amener les agences à améliorer leurs processus, en particulier lorsqu'elles distribuent du renseignement.	

Le renseignement est recueilli de différentes façons

Le renseignement est recueilli de différentes façons en fonction des capacités de la partie qui le recueille, de la nature de la question, des outils accessibles et des dispositions législatives qui encadrent sa collecte.

Les principales catégories de renseignement comprennent :

Le renseignement d'origine humaine (HUMINT)

Information recueillie auprès de sources humaines.

Par exemple auprès d'un informateur confidentiel.

Le renseignement de source électromagnétique (SIGINT)

Information recueillie en accédant aux signaux entre des personnes, entre des machines, ou une combinaison des deux.

Par exemple, des courriels interceptés sur Internet.

Le renseignement par imagerie (IMINT)

Images d'objets créées électroniquement ou à l'aide d'outils optiques sur film, écran ou autre support.

Par exemple, des images satellites d'une installation militaire étrangère.

Le renseignement géospatial (GEOINT)

Imagerie et données géospatiales produites par l'intégration du renseignement par imagerie et de l'information géographique.

Par exemple, la cartographie du littoral sous-marin d'un État étranger.

Le renseignement de sources ouvertes (OSINT)

Information accessible au public, y compris via les médias traditionnels et sociaux, les archives publiques, les revues universitaires, les ressources professionnelles, les bases de données commerciales ou les sites Web.

Par exemple, les livres et registres d'entreprise.

Le renseignement sur les mesures et les signatures (MASINT)

Renseignement scientifique et technique utilisé pour localiser, identifier ou décrire les caractéristiques distinctives de cibles précises.

Par exemple, la détection et la mesure de radiations nucléaires.

5.3 Les limites du renseignement

Le Canada consacre des ressources importantes à la collecte, à l'analyse et au partage du renseignement pour éclairer la prise de décisions en matière de politiques et d'opérations. Le renseignement est un outil précieux pour répondre à des défis comme l'ingérence étrangère, mais il est important de comprendre ses limites.

Bien qu'il soit important, le renseignement comporte en effet des limites inhérentes. Reconnaître ces limites aide à comprendre comment et pourquoi les responsables des orientations politiques et les décideurs du gouvernement ont réagi (ou non) au renseignement qu'ils ont reçu au cours des périodes examinées par la Commission.

Le renseignement n'est pas toujours fiable et crédible

Comme je l'ai mentionné plus haut, le renseignement est recueilli par différentes méthodes. La fiabilité du renseignement obtenu peut varier d'une source à l'autre. Par exemple, le rapport d'un témoin d'un événement risque d'être peu fiable si ce dernier n'a pas été en mesure de bien voir l'événement ou si celui-ci s'est produit rapidement. L'écoute électronique permet quant à elle de capter de manière fiable les paroles prononcées. Mais même dans ce cas, leur signification peut ne pas être claire ou elles peuvent être intentionnellement trompeuses.

La crédibilité des sources peut également poser un défi. Les sources peuvent, par exemple, tenter d'induire leur public en erreur de manière intentionnelle. Une source humaine non éprouvée peut fournir des renseignements confidentiels à un agent de renseignement, qui doit ensuite tenir compte de plusieurs facteurs lorsqu'il évalue si le renseignement est fiable et crédible :

- Pourquoi la source a-t-elle fourni l'information?
- Comment la source a-t-elle obtenu l'information?
- La source a-t-elle fourni de l'information fiable par le passé?
- Quelqu'un a-t-il pu semer de l'information trompeuse?
- D'autres ont-ils reçu de l'information semblable?

Les agents de renseignement connaissent parfois les réponses à ce genre de questions, mais ce n'est pas toujours le cas. Il peut donc être difficile de savoir si le renseignement est fiable et crédible. De plus, les rapports de renseignement sont souvent basés sur une combinaison de différentes sources de renseignement, qui sont assemblées pour tenter de broser un tableau d'ensemble. Chaque élément peut avoir un degré différent de fiabilité et de crédibilité, ce qui peut rendre difficile l'évaluation de la force globale d'un rapport.

Le renseignement n'élimine pas l'incertitude

Les responsables des orientations politiques et les décideurs du gouvernement sont également confrontés à l'incertitude lorsqu'ils examinent le renseignement. En effet, ils établissent régulièrement des politiques ou prennent des décisions fondées sur de l'information imparfaite. Le renseignement vise à améliorer cette situation, mais ce n'est pas toujours le cas. Pourtant, des décisions doivent être prises, même en présence d'une incertitude importante.

La Commission a demandé au gouvernement des « résumés thématiques » fondés sur le renseignement disponible au Canada⁴³. Ces résumés non classifiés étaient accompagnés d'avertissements (mises en garde) au sujet de leurs limites. Les mises en garde précisent, par exemple, que l'information peut :

- provenir d'une seule source non confirmée
- comporter des degrés de fiabilité inconnus ou variables
- être fournie pour influencer plutôt que pour informer
- être traduite d'une autre langue
- être incomplète ou insuffisante.

Ces facteurs, entre autres, peuvent influencer sur la façon dont les responsables des orientations politiques et les décideurs prennent en compte le renseignement et agissent en conséquence.

En d'autres termes, il est important de se rappeler que ce n'est pas parce qu'un renseignement suggère quelque chose que cela signifie que c'est vrai, exact ou complet.

5.4 Les défis d'agir sur la base du renseignement

Le renseignement est recueilli pour aider à orienter les politiques et les décisions. Il peut fournir un contexte utile pour aider les fonctionnaires du gouvernement à comprendre d'autres informations. Parfois, le renseignement peut aider les décideurs à agir pour régler des problèmes particuliers. Par exemple, il peut révéler une menace nécessitant une intervention ou encore une opportunité dont le Canada pourrait bénéficier.

⁴³ Ces documents ont également été appelés « CAN SUM », car ils portaient des numéros d'identification de document commençant par « CAN.SUM » dans le système de gestion des dossiers de la Commission.

Cependant, l'utilisation du renseignement et la prise de mesures sur la foi de celui-ci posent des défis. Comme nous l'avons vu plus haut, une difficulté importante consiste à déterminer si le renseignement est fiable et crédible. Le renseignement n'est pas parfait et il peut être difficile de déterminer s'il y a lieu d'agir. Même si le renseignement est suffisamment crédible et fiable pour qu'on puisse agir, d'autres problèmes peuvent subsister.

Agir sur la foi d'un renseignement peut révéler des sources, des cibles et des méthodes

En agissant sur la foi du renseignement, le Canada pourrait signaler à des acteurs étrangers qu'il connaît quelque chose que ces derniers souhaitent garder secret. Cela peut alors révéler comment le Canada a obtenu cette information et les moyens qu'il a utilisés pour ce faire.

Des adversaires sophistiqués, comme des États hostiles, surveillent de près les actions du Canada. Ils le font pour obtenir de l'information sur le Canada, mais aussi pour savoir quel renseignement le Canada peut détenir ou non au sujet d'un État donné. Même des actions mineures basées sur le renseignement peuvent exposer les cibles d'une enquête et révéler ce que le Canada sait ou non, ainsi que les sources et les méthodes utilisées pour obtenir cette information.

Par exemple, supposons que le Canada se base sur du renseignement de nature sensible provenant d'une source humaine pour renforcer ses défenses autour d'une ambassade canadienne en prévision d'une attaque d'un acteur hostile. L'acteur hostile peut remarquer les actions du Canada et soupçonner qu'elles sont basées sur une fuite d'information. Si seulement quelques personnes avaient accès à cette information, l'acteur hostile pourrait soupçonner l'une d'entre elles d'avoir fourni l'information au Canada et recourir aux menaces ou à la violence pour identifier l'auteur de la fuite. Les actions du gouvernement canadien pourraient donc mettre en péril la source et lui causer un préjudice direct.

La protection des sources et des méthodes est essentielle pour que le Canada puisse continuer à recueillir du renseignement. Si un État hostile prend connaissance des sources du Canada, humaines ou techniques, il peut prendre des mesures pour les neutraliser ou les rendre moins efficaces. Cela peut mettre en danger des personnes qui prennent des risques pour fournir du renseignement au Canada et à ses alliés. Sans la capacité de protéger l'information partagée, le Canada risque de perdre du renseignement essentiel à l'avenir, ce qui pourrait nuire à notre sécurité nationale.

Le fait que le Canada soit un importateur net de renseignement ajoute une dimension supplémentaire à la nécessité de protéger les sources et les méthodes. Une grande partie du renseignement du Canada provient de ses alliés étrangers, qui s’attendent tous à ce que le Canada protège leurs sources et leurs méthodes. Autrement, les alliés pourraient hésiter à partager du renseignement à l’avenir.

En résumé, s’il est souvent nécessaire d’agir sur la base du renseignement, il faut trouver un juste équilibre entre agir aujourd’hui et préserver la capacité d’obtenir du renseignement à l’avenir. Parfois, cela signifie s’abstenir d’agir ou opter pour des mesures moins publiques afin de protéger les sources et les méthodes.

L’utilisation du renseignement dans les procédures judiciaires pose des défis

Des défis se posent également lorsque les mesures prises par le gouvernement sur la base de renseignement donnent lieu à une procédure judiciaire. Ces défis découlent des règles et procédures propres aux procédures judiciaires, dont bon nombre sont conçues pour protéger les droits des personnes. Ces problèmes sont collectivement appelés les défis de la « conversion du renseignement en preuve » ou du « renseignement comme preuve ». Pour les comprendre, il faut savoir ce que l’on entend par « preuve ».

La preuve est le fondement de toute procédure judiciaire. Il s’agit d’un élément (témoignage, document ou objet) présenté lors d’une procédure dans le but de prouver ou de réfuter un fait. Les personnes ou les parties s’appuient sur la preuve pour faire valoir leur cause ou se défendre, en vue d’obtenir un résultat souhaitable. Les décideurs, comme les juges, évaluent la preuve présentée pour parvenir à une décision.

L’admissibilité du renseignement comme preuve varie en fonction de la nature des procédures et du fardeau de la preuve applicable. Par exemple, la police peut utiliser un renseignement pour justifier une arrestation ou obtenir un mandat de perquisition d’un juge. Le renseignement peut également être présenté lors d’une audience de mise en liberté provisoire pour démontrer que l’accusé présente un risque de fuite ou un danger pour le public. Mais la plupart du temps, dans un procès criminel, le renseignement est similaire au ouï-dire (c’est-à-dire à une information entendue ou observée par une autre personne que le témoin) et n’est donc pas admissible en preuve. Dans ce cas, l’effet préjudiciable sur les droits de l’accusé l’emporte presque toujours sur sa valeur probante. À un niveau très élémentaire, la différence entre le renseignement et la preuve est ce que l’on sait (ou pense savoir) et ce que l’on peut prouver devant une cour de justice.

Dans plusieurs situations, des règles strictes régissent ce qui peut être présenté comme preuve. Ces règles déterminent :

- Ce qui est admissible, c'est-à-dire ce qui peut être présenté dans une procédure.
- La façon dont un élément peut être présenté dans une procédure.
- La façon dont cet élément peut être utilisé après avoir été admis aux fins d'examen.

Ces règles sont importantes dans notre système juridique. Elles sont conçues pour faire en sorte que les décisions soient fondées uniquement sur de l'information fiable et que les gens soient traités équitablement. Elles peuvent aussi rendre difficile, voire impossible, l'utilisation du renseignement comme preuve. Il y a au moins deux raisons à cela : (1) l'utilisation du renseignement dans le cadre d'une procédure judiciaire risque d'entraîner sa divulgation – soit à un participant, soit au public – et (2) le renseignement lui-même peut ne pas satisfaire aux exigences juridiques pour être admissible, et donc ne pas être pris en considération par un décideur.

Le renseignement peut faire l'objet d'une divulgation

Le risque de révéler des sources et des méthodes de collecte de renseignement est particulièrement élevé lorsque le renseignement est utilisé en vue d'une procédure judiciaire. En effet, dans la plupart des procédures judiciaires, la partie adverse a le droit d'accéder à l'information pertinente. Le risque est particulièrement élevé si la police utilise du renseignement au cours d'une enquête qui aboutit à la mise en accusation d'une personne pour un crime.

Au Canada, une personne accusée d'un crime a un droit constitutionnel à la « divulgation ». Cela signifie que la poursuite doit lui fournir toute l'information en sa possession concernant l'enquête, à moins qu'elle soit « manifestement non pertinente » ou privilégiée. La poursuite est tenue de divulguer l'information que la personne accusée pourrait raisonnablement utiliser pour sa défense, même si :

- l'information ne peut être admise en preuve
- elle est incriminante et n'est d'aucune aide pour l'accusé
- elle n'est pas crédible
- la poursuite n'a pas l'intention de l'utiliser pendant le procès.

Cela signifie que tout renseignement pertinent qu'une agence partage avec les forces de l'ordre doit généralement être divulgué à l'accusé en cas d'inculpation, même si la poursuite n'a pas l'intention de s'en servir. Voilà qui pourrait rendre le renseignement public et risquer de révéler les capacités en matière de renseignement, les méthodes, les sources ou les cibles de l'enquête. Puisque les agences de renseignement veulent protéger cette information, elles peuvent se montrer réticentes à les partager avec les forces de l'ordre par crainte qu'elle ne soit rendue publique. Le gouvernement pourrait prendre des mesures pour empêcher la divulgation d'une telle information, comme invoquer l'article 38 de la *Loi sur la preuve au Canada*⁴⁴, mais cela signifie généralement que l'information ne pourrait pas être utilisée comme preuve et pourrait soulever d'autres problèmes liés au droit à un procès équitable.

La nature des informations contenues dans les dossiers de renseignement complique davantage la situation. Le renseignement est souvent non vérifié et peut être spéculatif ou trompeur. Les enquêtes de collecte de renseignement peuvent être de grande envergure et dépasser largement le cadre d'une enquête criminelle. Dans certains cas, les règles de divulgation pourraient avoir pour conséquence de fournir à l'accusé des informations sensibles, mais marginalement pertinentes.

Dans d'autres cas, le gouvernement peut s'appuyer sur le renseignement pour agir contre une personne ou une entité. Par exemple, le gouvernement pourrait vouloir s'appuyer sur des preuves pour justifier un « certificat de sécurité » visant à renvoyer une personne du Canada, à désigner une entité comme terroriste, à révoquer l'enregistrement d'un organisme de charité ou à ajouter une personne sur une « liste d'interdiction de vol ». Cela peut donner lieu à des procédures judiciaires visant à faire réviser les actions du gouvernement.

Une personne cherchant à faire réviser ce genre d'actions du gouvernement n'a pas le même droit à la divulgation qu'un accusé dans un procès criminel. Cependant, en général, elle a quand même le droit d'obtenir de l'information du gouvernement. L'information à laquelle elle peut avoir accès dépend du type de procédure. Toutefois, le risque que du renseignement sensible doive être divulgué dans le cadre d'une procédure est toujours présent, tout comme cela est le cas dans le cadre d'enquêtes criminelles.

Le renseignement peut ne pas être admissible en preuve

Un autre problème lié à l'utilisation du renseignement comme preuve est qu'il peut ne pas être admissible dans une procédure judiciaire en raison des règles de preuve.

⁴⁴ Je traite de cette disposition au [chapitre 4](#) (volume 2).

Les agences de renseignement recueillent du renseignement pour conseiller le gouvernement, et non pas pour servir de preuve dans des procès criminels. Leurs enquêtes ne sont pas orientées en fonction de poursuites criminelles. Alors que les autorités policières doivent être attentives aux règles régissant l'admissibilité de la preuve lorsqu'elles recueillent de l'information, ce n'est généralement pas le cas des agences de renseignement. Celles-ci peuvent tenir compte d'informations ou utiliser des méthodes qui ne sont pas conformes aux règles de preuve.

Les agences de renseignement peuvent, par exemple, tenir compte de l'information obtenue indirectement. Une source peut informer l'employé d'une agence de renseignement d'un événement dont une autre personne a été témoin. L'employé peut ensuite inclure cette information indirecte dans son analyse. La police peut également utiliser ce type d'information dans le cadre de son enquête, par exemple pour obtenir un mandat de perquisition auprès d'un juge. Toutefois, elle ne peut pas s'en servir comme preuve lors du procès, car les règles relatives au oui-dire empêchent généralement l'utilisation d'informations indirectes comme preuves devant un tribunal. Ces règles interdisent à quelqu'un de témoigner de ce que quelqu'un d'autre lui a dit. Pour utiliser cette information devant un tribunal, il faut trouver le témoin initial et le faire entendre, ce qui peut s'avérer impossible.

Si le fait d'agir sur la base du renseignement donne lieu à une procédure judiciaire dans laquelle le renseignement lui-même est inutilisable, il n'y a peut-être tout simplement aucune raison d'entreprendre la procédure.

L'utilisation du renseignement pour prendre une décision entraînant des répercussions sur une personne peut être injuste

Les décideurs doivent faire preuve de prudence lorsqu'ils utilisent du renseignement pour trancher des questions qui auront une incidence directe sur la réputation, le gagne-pain ou les droits d'une personne. Les tribunaux disposent de règles de preuve pour veiller à ce que les décisions soient fondées sur de l'information crédible et fiable. Comme expliqué plus haut, le renseignement ne constitue pas une preuve de fait. Les décideurs qui envisagent des mesures susceptibles d'avoir une incidence négative sur les droits, les libertés ou les opportunités d'une personne doivent garder à l'esprit les limites du renseignement. C'est également la raison pour laquelle j'ai décidé qu'il serait injuste d'identifier dans ce rapport les Canadiennes ou les Canadiens qui ont pu être mentionnés dans le cadre du renseignement récolté par les agences de renseignement en lien avec des activités d'ingérence étrangère.

5.5 Conclusion

Le renseignement représente un outil précieux pour les décideurs du gouvernement et les responsables des orientations politiques, particulièrement en matière de sécurité nationale, de défense nationale ou de relations internationales. Cependant, il se présente sous différentes formes et son degré d'exactitude et de fiabilité peut varier. Même en présence d'un renseignement étoffé, les décisions du gouvernement sont souvent prises avec des connaissances incomplètes.

L'utilisation du renseignement pose des défis. Les mesures qui pourraient révéler des sources de renseignement, des cibles ou des méthodes d'enquête doivent être soigneusement soupesées par rapport à la nécessité de continuer à recevoir du renseignement à l'avenir. De plus, l'utilisation du renseignement dans le cadre de procédures judiciaires peut s'avérer particulièrement difficile, et son utilisation pour prendre une décision ayant une incidence directe sur un individu ou un groupe devrait être dûment évaluée par le décideur pour éviter que la décision soit inéquitable.

Malgré ces défis, le renseignement demeure précieux. Du renseignement de qualité peut être essentiel pour éclairer la prise de décisions et l'élaboration de politiques et pour répondre à des menaces comme l'ingérence étrangère. Il peut également fournir des indications et des pistes précieuses qui permettent aux autorités de poursuivre une enquête et, éventuellement, de recueillir des éléments de preuve. Il est essentiel de connaître les forces et les limites du renseignement pour évaluer les mesures prises par le Canada pour composer avec l'ingérence étrangère.

CHAPITRE 6

Les principales entités fédérales impliquées dans la réponse à l’ingérence étrangère

6.1	Des mandats distincts avec des rôles et des responsabilités interreliés	103
6.2	Les dirigeants politiques élus	105
6.3	Les organismes, ministères et processus gouvernementaux	106
6.4	Les entités qui ont examiné l’ingérence étrangère	112
6.5	Conclusion	113

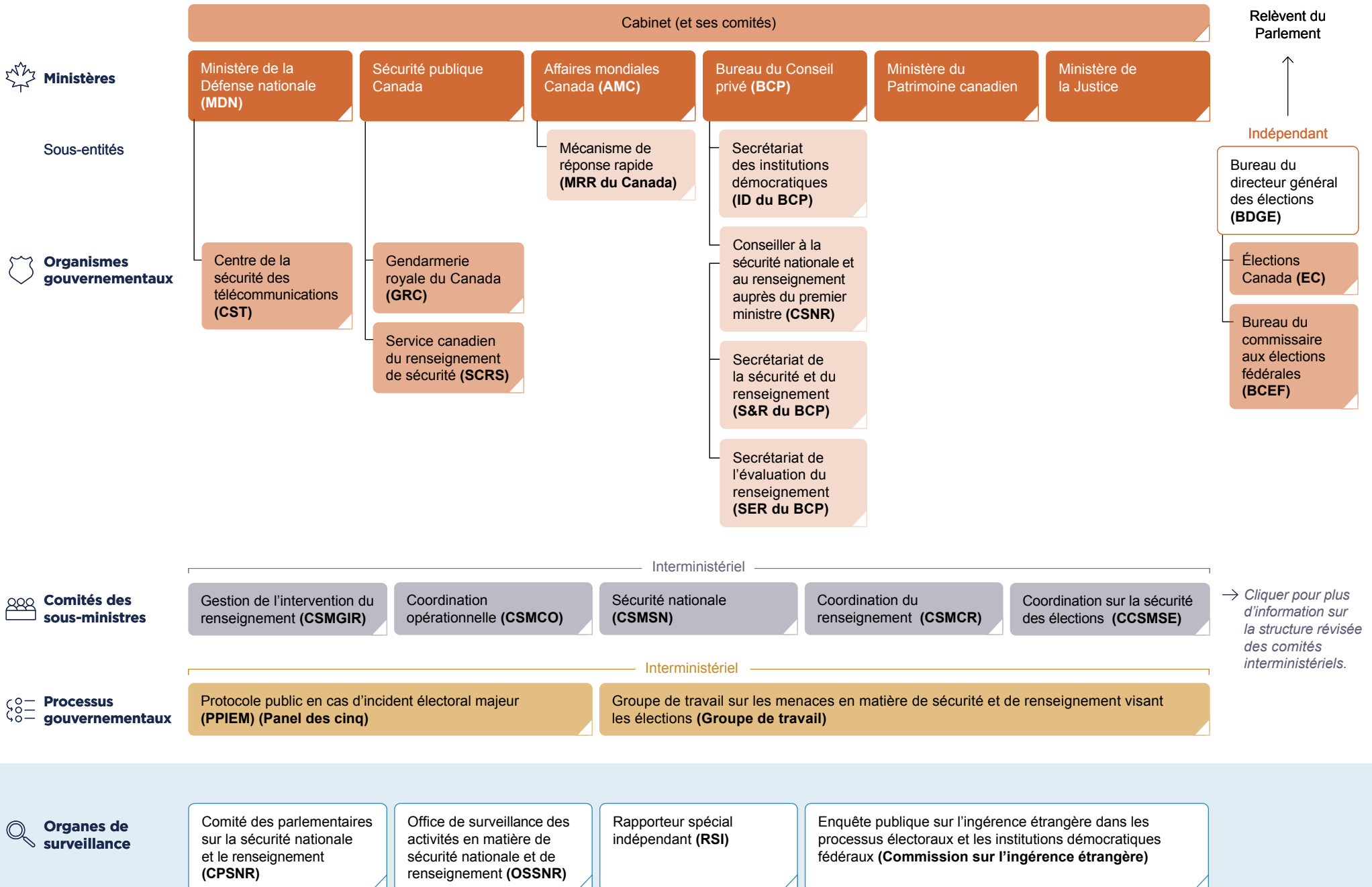
6.1 Des mandats distincts avec des rôles et des responsabilités interreliés

Au Canada, un ensemble d’agences gouvernementales, de ministères et d’entités et organismes fédéraux ont pour mission de détecter, de prévenir et de contrer l’ingérence étrangère. Chacun a un mandat précis.

Ce chapitre donne un aperçu des principales entités et processus fédéraux pertinents aux travaux de la Commission. Je les examine, tout comme d’autres, plus en détail aux chapitres 11 et 13 (volume 3).

La prochaine page propose par ailleurs une visualisation de plusieurs entités abordées dans ce chapitre et ailleurs dans le rapport.

Les principales entités fédérales chargées de répondre à l'ingérence étrangère



6.2 Les dirigeants politiques élus

Le premier ministre et le Cabinet définissent les orientations

Le premier ministre est le chef du gouvernement et préside le Cabinet.

Organe politique décisionnel, le Cabinet définit les politiques et les priorités du gouvernement fédéral pour le Canada. Il est composé du premier ministre et des ministres nommés par le gouverneur général sur recommandation du premier ministre. Les ministres, au sein du Cabinet et de ses divers comités, proposent des décisions et des mesures à prendre par le gouvernement. Puisqu'il préside le Cabinet, le premier ministre définit l'ordre du jour et c'est lui qui possède le dernier mot sur toute décision du Cabinet.

Je traite des comités du Cabinet impliqués dans la lutte contre l'ingérence étrangère au chapitre 11 (volume 3).

Le personnel politique offre un soutien et des conseils

Le premier ministre et tous les ministres sont appuyés par des cabinets composés de personnel politique. Contrairement aux fonctionnaires, ces employés politiques ne sont pas soumis aux règles de neutralité et d'impartialité ni aux procédures de nomination prévues par la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*. C'est pourquoi on les appelle « personnel exonéré ». Ils partagent l'engagement politique du premier ministre et du Cabinet. Il est attendu de ces employés qu'ils apportent le soutien et les conseils politiques que la fonction publique non partisane ne peut pas fournir.

Le personnel qui travaille au sein des cabinets ministériels et du cabinet du premier ministre fait le lien entre les intérêts politiques de leur ministère et les activités de l'ensemble du gouvernement.

Les cabinets ministériels et leur personnel exonéré travaillent de manière indépendante des fonctionnaires dans leur ministère respectif. Le personnel des cabinets ministériels peut solliciter des informations auprès des fonctionnaires ou transmettre les instructions des ministres aux sous-ministres et autres fonctionnaires du ministère. Toutefois, le personnel exonéré au sein des cabinets ministériels n'a aucune autorité sur les activités quotidiennes des fonctionnaires.

6.3 Les organismes, ministères et processus gouvernementaux

Chaque ministre du Cabinet dirige le ministère ou l'organisme fédéral dont il assume la responsabilité. Bien que les ministères soient dirigés par des ministres élus qui sont des membres du parti au pouvoir, ils sont aussi guidés par des sous-ministres, qui eux, sont des fonctionnaires impartiaux. De manière générale, les ministres établissent des orientations politiques et prennent des décisions opérationnelles de haut niveau. Le sous-ministre ou le dirigeant d'organisme concerné détermine quant à lui les moyens pour mettre en œuvre ces orientations et décisions.

Les activités quotidiennes des ministères relèvent donc des fonctionnaires, notamment du sous-ministre ou du dirigeant de l'organisme, qui occupent les plus hautes fonctions au sein de la fonction publique.

Les fonctionnaires, y compris les sous-ministres et les dirigeants des organismes, servent à la fois le gouvernement et le public. Ils doivent rendre des comptes au gouvernement élu, mais pas à un parti politique. Ils conçoivent et mettent en œuvre des programmes et des services publics, orientent l'élaboration des politiques et conseillent le gouvernement. Les fonctionnaires doivent respecter des règles strictes de neutralité politique et d'impartialité⁴⁵.

Le rôle fondamental de la fonction publique est de fournir des conseils non partisans, objectifs et francs aux ministres afin de soutenir leur travail. Les fonctionnaires doivent mettre en œuvre les politiques du gouvernement élu avec impartialité, sans aucun biais partisan.

Cette caractéristique de la fonction publique doit en tout temps être gardée à l'esprit.

Les organismes gouvernementaux

Ci-dessous, je décris brièvement les principaux organismes, ministères et processus gouvernementaux dont il est question dans ce rapport. Je traite de leur fonctionnement respectif au chapitre 11 (volume 3).

Le Centre de la sécurité des télécommunications

Le Centre de la sécurité des télécommunications (« **CST** ») est l'organisme national de cryptologie du Canada qui fournit au gouvernement du renseignement d'origine électromagnétique étrangère (dit « **SIGINT** »). Il

⁴⁵ Ces règles sont énoncées dans le *Code de valeurs et d'éthique du secteur public*.

assume également des responsabilités en matière de cybersécurité et apporte son soutien à la défense et à la sécurité nationale.

Le chef est le plus haut fonctionnaire du CST. Le ministre de la Défense nationale est responsable du CST.

Le Service canadien du renseignement de sécurité

Le Service canadien du renseignement de sécurité (« **SCRS** ») est le service de renseignement de sécurité du Canada. Son directeur, qui est le plus haut fonctionnaire au sein de cette agence, relève du ministre de la Sécurité publique.

Sa mission principale est d’enquêter sur les menaces à la sécurité nationale du Canada, y compris l’ingérence étrangère. En vertu de la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité*, le SCRS peut recueillir des informations et du renseignement sur les menaces à la sécurité et peut enquêter sur ces menaces au Canada ou à l’extérieur du Canada. Dans certaines circonstances, il peut prendre des mesures pour réduire ces menaces. À la demande du ministre de la Défense nationale ou du ministre des Affaires étrangères, le SCRS peut recueillir de façon limitée des renseignements étrangers.

La Gendarmerie royale du Canada

La Gendarmerie royale du Canada (« **GRC** ») est le service national de police du Canada. Cette agence est dirigée par un commissaire qui, tout comme le directeur du SCRS, relève du ministre de la Sécurité publique.

La GRC est la principale entité fédérale chargée de prévenir, de détecter, de dissuader et de traiter les menaces criminelles liées à la sécurité au Canada. À ce titre, elle mène des enquêtes sur les activités illégales ciblant les institutions démocratiques du Canada et protège les processus électoraux.

Les ministères

Sécurité publique Canada

Sécurité publique Canada se penche sur les questions de sécurité nationale et conseille le ministre de la Sécurité publique à ce sujet. Le ministre est responsable de cinq organismes de son portefeuille : la GRC, le SCRS, l’Agence des services frontaliers du Canada, le Service correctionnel du Canada et la Commission des libérations conditionnelles du Canada. Ces organismes relèvent directement du ministre de la Sécurité publique. Ils ne se rapportent pas au sous-ministre de la Sécurité publique. Le SCRS et la GRC sont les organismes qui participent le plus directement à contrer l’ingérence étrangère.

Le Bureau du Conseil privé

Le Bureau du Conseil privé (« **BCP** ») est l’appareil central de coordination gouvernementale. Il prodigue des conseils non partisans au premier ministre de même qu’au Cabinet et à ses comités sur des questions d’importance nationale et internationale. Il soutient également l’élaboration et la mise en œuvre des politiques et du programme législatif du gouvernement du Canada. Le rôle étendu du BCP touche à tous les aspects de l’activité gouvernementale, y compris la prévention, la détection et la lutte contre l’ingérence étrangère.

Le greffier du Conseil privé dirige le BCP et agit en tant que son sous-ministre. Il est le plus haut fonctionnaire au sein du gouvernement fédéral et agit comme chef de la fonction publique fédérale.

Au sein du BCP, le conseiller à la sécurité nationale et au renseignement auprès du premier ministre (le « **CSNR** ») relève directement du greffier. Il est d’ailleurs sous-greffier du Conseil privé. Le CSNR offre au premier ministre des conseils stratégiques et opérationnels. Il lui fournit aussi directement du renseignement sur les enjeux de sécurité nationale, notamment en matière d’ingérence étrangère. Le CSNR soutient également le Cabinet et coordonne la réponse gouvernementale à tous les types de menaces qui pèsent sur la sécurité du Canada.

Le BCP comprend également le Secrétariat des institutions démocratiques (le « **SID** ») dont le rôle est de soutenir le ministre des Institutions démocratiques. Ce dernier a pour mandat de renforcer les institutions démocratiques du Canada, notamment en luttant contre la désinformation et en examinant les interactions entre la technologie et la démocratie.

Affaires mondiales Canada et le Mécanisme de réponse rapide

Affaires mondiales Canada (« **AMC** ») est le ministère responsable de la gestion des relations diplomatiques, de la promotion du commerce international, de la prestation de services consulaires et de l’accréditation des diplomates étrangers au Canada. Il dirige également les initiatives de développement international, l’aide humanitaire, la paix et la sécurité, et contribue à la sécurité nationale ainsi qu’à l’avancement du droit international. Il soutient trois ministres, dont le ministre des Affaires étrangères.

AMC participe activement à des forums bilatéraux et multilatéraux, dont le Mécanisme de réponse rapide du G7⁴⁶ (le « **MRR du G7** »). Le MRR du G7 renforce la coordination entre les pays du G7 pour déceler et contrer les menaces étrangères, diverses et en constante évolution, qui pèsent sur la démocratie. Parmi ces menaces figurent les activités d’États hostiles ciblant les institutions et les processus démocratiques.

⁴⁶ Le G7 rassemble le Canada, la France, l’Allemagne, l’Italie, le Japon, le Royaume-Uni et les États-Unis, ainsi que des représentants des institutions de l’Union européenne.

Au sein d’AMC, le Mécanisme de réponse rapide du Canada (le « **MRR Canada** ») fait office de secrétariat permanent pour le MRR du G7. Il surveille les informations internationales en ligne de sources ouvertes pour repérer les cas de désinformation et de manipulation de l’information et s’efforce d’en déterminer la provenance. Lors des élections générales ou partielles, le MRR Canada surveille également les informations en ligne de sources ouvertes au pays.

Patrimoine canadien

Le ministère du Patrimoine canadien (« **Patrimoine canadien** ») a pour mandat de promouvoir l’identité, les valeurs, le développement culturel et le patrimoine canadiens.

La Direction générale des cadres de politiques pour les marchés numériques et créatifs (la « **CPMNC** ») de Patrimoine canadien met l’accent sur les politiques touchant divers enjeux, notamment la désinformation et les préjudices en ligne. La CPMNC gère également le Programme de contributions en matière de citoyenneté numérique, lequel finance des projets de recherche visant à mieux comprendre les conséquences de la désinformation en ligne et à y faire face.

Le ministère de la Justice

Le ministère de la Justice soutient la personne qui occupe le double rôle de ministre de la Justice et de procureur général du Canada. Le ministre de la Justice veille à ce que l’administration des affaires publiques respecte la loi et supervise l’administration de la justice au Canada dans les domaines qui ne relèvent pas de la compétence provinciale. Le ministère gère également tous les litiges impliquant le gouvernement fédéral et conseille ce dernier, y compris le Cabinet, sur toutes les questions juridiques.

Le sous-ministre du ministère de la Justice occupe le poste de sous-procureur général et est membre du Panel des cinq (ou le « **Panel** ») dans le cadre du Protocole public en cas d’incident électoral majeur (le « **PPIEM** ») (voir ci-dessous).

Les entités et les processus qui protègent les élections fédérales

La *Loi électorale du Canada* (la « **LEC** ») établit les règles pour les élections fédérales. Elle comprend des dispositions qui peuvent être utiles pour lutter contre l’ingérence étrangère. Par exemple, en vertu de la *LEC*, seuls les citoyens canadiens et les résidents permanents peuvent verser des contributions financières aux partis politiques et aux candidats, tandis que seuls les citoyens canadiens ont le droit de vote.

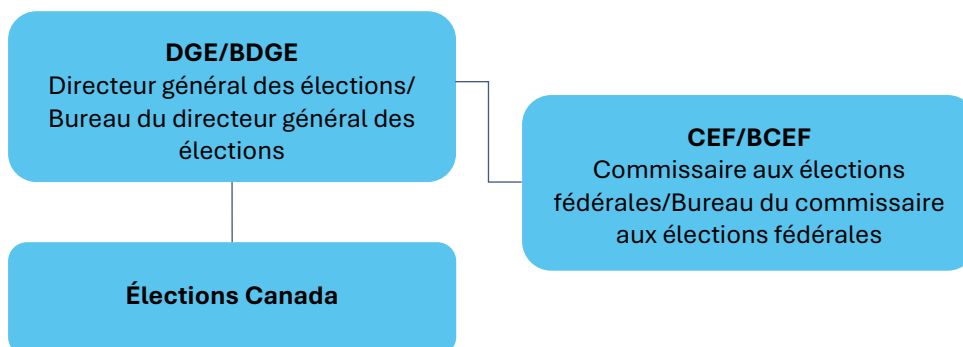
Cette loi interdit également aux entités et aux personnes étrangères d’exercer une influence indue sur les élections fédérales. Cela signifie qu’en période électorale, les personnes ou les entités étrangères n’ont pas le droit de dépenser de l’argent pour, entre autres, promouvoir un candidat ou un parti politique ou s’y opposer. Bien que la *LEC* n’empêche pas les entités ou les personnes étrangères d’exprimer leur soutien ou leur opposition à un candidat, elle leur interdit d’engager des dépenses à cette fin. Il leur est également interdit de faire quoi que ce soit qui constitue une infraction en vertu d’une loi fédérale (comme de l’intimidation ou des menaces) dans le but d’exercer une influence.

En plus des protections prévues par la *LEC*, le Plan pour protéger la démocratie canadienne (le « **Plan** ») mis sur pied par le gouvernement inclut des mesures visant à protéger les élections fédérales. Parmi ces mesures, on compte la création du Panel des cinq et celle du Groupe de travail sur les menaces en matière de sécurité et de renseignements visant les élections (le « **Groupe de travail** »). Le Plan est examiné en détail au chapitre 12 (volume 3), tandis que le Groupe de travail et le Panel des cinq sont abordés ci-dessous.

Le Bureau du directeur général des élections du Canada et Élections Canada

Le Bureau du directeur général des élections du Canada (« **BDGE** ») est un organisme indépendant qui relève du Parlement. Élections Canada et le Bureau du commissaire aux élections fédérales (le « **BCEF** », décrit ci-dessous) font partie du BDGE, bien que les deux entités aient des mandats distincts.

Le directeur général des élections (le « **DGE** »), à la tête d’Élections Canada, est un haut fonctionnaire indépendant nommé par le Parlement. Élections Canada a pour mandat d’administrer les élections fédérales et de préserver leur intégrité. Dans le cadre de son mandat, Élections Canada surveille aussi les médias sociaux et le contenu numérique mis à la disposition du public afin de détecter les informations incorrectes concernant le processus électoral fédéral. L’organisme reçoit, examine et vérifie également divers documents qui sont exigés des participants au processus électoral, en plus d’assurer l’application des règles de financement politique du Canada.



Le Bureau du commissaire aux élections fédérales

Nommé par le DGE, le commissaire aux élections fédérales (le « **CEF** ») dirige le BCEF. Le BCEF agit de façon indépendante d'Élections Canada et veille au respect et à l'application de la *LEC*. Il enquête sur les possibles infractions à la *LEC*, peut émettre des avertissements, imposer des sanctions administratives et porter des accusations.

Dans le cadre de ses enquêtes, le BCEF peut collaborer avec la GRC et recevoir des informations provenant d'organismes partenaires de sécurité et de renseignement, comme le SCRS et la GRC.

Les comités de coordination sur la sécurité des élections

Ces comités coordonnent les activités liées à l'intégrité des élections en réunissant de hauts responsables d'organismes et de ministères clés. Ils sont coprésidés par Élections Canada et le BCP. Les comités permettent aux membres de comprendre les rôles et les responsabilités de chacun, d'établir des lignes de communication, de mener des exercices de simulation et de partager du renseignement.

Le Groupe de travail sur les menaces en matière de sécurité et de renseignements visant les élections

Le Groupe de travail a été créé en 2019 dans le cadre du Plan pour protéger la démocratie canadienne. Ce forum favorise l'échange d'informations et la coordination entre des représentants du CST, du SCRS, de la GRC et d'AMC. Ses membres coordonnent l'examen du renseignement lié aux élections et présentent l'état de la situation au Panel des cinq. Ils peuvent aussi coordonner des mesures d'atténuation des menaces, en fonction des mandats de leurs ministères ou organismes respectifs. Le Groupe de travail n'est toutefois pas un organe décisionnel : chaque membre conserve son pouvoir d'agir.

L'un des principaux mandats du Groupe de travail est de fournir des breffages réguliers au Panel des cinq pendant la période électorale.

Le Protocole public en cas d'incident électoral majeur et le Panel des cinq

Le Panel des cinq administre le PPIEM, un mécanisme créé en 2019 pour informer les Canadiennes et les Canadiens si un incident ou une accumulation d'incidents menace l'intégrité d'une élection fédérale. Le Panel est composé de cinq hauts fonctionnaires :

- greffier du Conseil privé
- conseiller à la sécurité nationale et au renseignement auprès du premier ministre
- sous-ministre de la Justice et sous-procureur général du Canada
- sous-ministre de la Sécurité publique
- sous-ministre des Affaires étrangères.

Bien que le Panel s’appuie principalement sur les informations transmises par le Groupe de travail, il peut également recevoir des informations d’autres sources. Le Panel doit évaluer si la capacité du Canada à tenir des élections libres et justes est menacée. Si une menace atteint le seuil préétabli par le PPIEM, le Panel détermine qui au gouvernement fera une déclaration publique pour informer les Canadiennes et les Canadiens de la menace. Les décisions du Panel doivent être prises de manière consensuelle.

6.4 Les entités qui ont examiné l’ingérence étrangère

En plus de la Commission d’enquête sur l’ingérence étrangère, quatre autres organes de surveillance permanents ont examiné les enjeux liés à l’ingérence étrangère.

Le Comité des parlementaires sur la sécurité nationale et le renseignement et l’Office de surveillance des activités en matière de sécurité nationale et de renseignement sont des organes créés par la loi. Ils examinent l’ensemble des activités du gouvernement en matière de sécurité nationale et de renseignement. Leurs travaux sur l’ingérence étrangère sont décrits aux [chapitres 1 et 2](#) (volume 2).

Les deux autres entités sont des comités parlementaires. À deux reprises, le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre (le « **PROC** ») a étudié la question de savoir si des États étrangers avaient tenté d’interférer avec des députés. Les travaux du PROC sont abordés aux [chapitres 1 et 2](#) (volume 2). En 2023, le Comité permanent de l’accès à l’information, de la protection des renseignements personnels et de l’éthique (l’« **ETHI** ») a étudié les menaces qui découlent de l’ingérence étrangère et pèsent sur l’intégrité des institutions démocratiques, la propriété intellectuelle et l’État canadien lui-même. Les travaux de l’ETHI sont décrits au [chapitre 1](#) (volume 2).

6.5 Conclusion

Au Canada, de nombreuses entités sont impliquées dans la lutte contre l’ingérence étrangère, chacune dans le cadre de son propre mandat.

Jusqu’ici, le rapport final a contextualisé les travaux de la Commission pour que les lecteurs aient une compréhension commune des objectifs de l’enquête et des concepts clés liés à mon mandat. Dans les prochains chapitres, je présente la preuve et les conclusions que j’en ai tirées au terme de l’enquête qu’a menée la Commission.

CHAPITRE 7

Les élections générales de 2019

Les incidents et les réponses

7.1	Introduction	115
7.2	La course à l'investiture du Parti libéral dans Don Valley-Nord (DVN)	116
7.3	L'ingérence de la RPC dans le grande région de Vancouver	125
7.4	Les autres activités alléguées d'ingérence étrangère de la part de la RPC	126
7.5	La mesure de réduction de la menace visant le Pakistan	127
7.6	Le Buffalo Chronicle	128
7.7	Un rapport de renseignement au sujet de l'ingérence étrangère potentielle de la RPC	129
7.8	La modification, après les élections, d'un rapport sur les enjeux de sécurité nationale du SCRS	130
7.9	Surveillance de la désinformation par l'observatoire de l'écosystème médiatique	132
7.10	Conclusion	133

Les informations peuvent être incomplètes : des produits de renseignement sont abordés à de nombreux endroits dans ce rapport public. Veuillez noter que ce rapport ne contient que les informations pertinentes qui peuvent être convenablement présentées de manière à ne pas porter atteinte aux intérêts cruciaux du Canada ou de ses alliés, à la défense nationale ou à la sécurité nationale. Du renseignement additionnel peut exister.

7.1 Introduction

Lors de son enquête, la Commission a identifié un certain nombre d'allégations d'ingérence étrangère dans les élections générales de 2019. Une affaire qui a suscité beaucoup d'attention durant les procédures concerne les allégations d'irrégularités dans la course à l'investiture du Parti libéral du Canada (le « **Parti libéral** ») dans la circonscription de Don Valley-Nord (« **DVN** »), en Ontario. J'ai également reçu de la preuve concernant des événements qui se sont produits dans la grande région de Vancouver, des activités impliquant possiblement du financement de source étrangère, des interventions du Service canadien du renseignement de sécurité (le « **SCRS** ») contre des actions menées par le gouvernement du Pakistan et de possibles campagnes de désinformation en ligne.

Comme je l'ai noté tout au long du rapport, un grand nombre d'éléments dont je traite ici reposent sur du renseignement qui ne peut majoritairement pas être divulgué publiquement ou qui peut seulement l'être sous forme de résumés. En outre, une grande partie du renseignement n'est pas corroboré et peut reposer sur des informations dont la fiabilité est inconnue ou variable, ou sur des informations qui ont été fournies dans le but d'influencer plutôt que d'informer. La Commission n'a pas vérifié ou testé le contenu du renseignement disponible et celui-ci ne doit pas être considéré comme faisant état de faits avérés.

Bien que le présent chapitre tente d'établir les événements pertinents survenus durant les élections générales de 2019 avec autant de détails que possible, j'invite le lecteur à garder à l'esprit cette mise en garde lorsqu'il prendra connaissance des sections qui suivent.

7.2 La course à l'investiture du Parti libéral dans Don Valley-Nord (DVN)

Han Dong remporte la course à l'investiture du Parti libéral dans Don Valley-Nord (DVN)

La circonscription de DVN est située dans la région du Grand Toronto et compte une importante population de Canadiennes et de Canadiens d'origine chinoise. Avant le déclenchement des élections générales de 2019, le député de la circonscription était Geng Tan, un membre du Parti libéral.

M. Tan a annoncé en juin 2019 qu'il ne se représenterait pas aux prochaines élections générales fédérales. Plusieurs personnes ont alors encouragé Han Dong, qui a été député pour le Parti libéral à l'Assemblée législative de l'Ontario de 2014 à 2018, à se porter candidat. Celui-ci a annoncé sa candidature plus tard ce mois-là. Bang-Gu Jiang, candidate du Parti libéral du Canada défaite dans une autre circonscription lors des élections générales de 2015, a également pris part à la course. Les experts du Parti libéral s'attendaient à une course serrée, mais M. Dong était considéré comme légèrement favori.

Le vote a eu lieu le 12 septembre 2019, soit un jour après le début de la campagne électorale fédérale de 2019. L'assemblée d'investiture, décrite comme étant chaotique, a été chaudement disputée.

Selon des informations dont j'ai pris connaissance, Bang-Gu Jiang aurait mené une campagne énergique et serait parvenue à mobiliser un bon nombre de personnes, si bien que l'équipe de campagne de M. Dong a pensé qu'il allait perdre. Toutefois, M. Dong a remporté le vote par une très faible marge.

Ce que la Commission a entendu au sujet des allégations d'irrégularités

Afin de bien comprendre les événements qui ont mené à la nomination du candidat de DVN, il est important d'établir une distinction entre ce que l'on savait au moment de l'élection et ce que l'on sait aujourd'hui. Durant les audiences publiques, la Commission a eu l'occasion d'entendre M. Dong ainsi que son directeur de campagne, Ted Lojko. Elle a également pu prendre connaissance d'un résumé du renseignement que détient le gouvernement au sujet de la course à l'investiture dans DVN.

Le gouvernement détient du renseignement qui indique que la course à l'investiture dans DVN a été entachée d'irrégularités qui ont pu inclure des activités menées par des personnes proches de fonctionnaires de la République populaire de Chine (la « **RPC** »). L'information provient de diverses sources qui revêtent différents niveaux de corroboration.

Certaines informations relatives à la course à l'investiture, bien que non solidement étayées, ont été recueillies avant les élections de 2019. Des rapports de renseignement indiquaient alors que des étudiants étrangers d'origine asiatique avaient été amenés par autobus sur les lieux de l'investiture en appui à M. Dong, sur ordre de fonctionnaires de la RPC au Canada. D'autres rapports signalaient que des étudiants avaient reçu des documents falsifiés pour leur permettre de voter étant donné qu'ils n'habitaient pas dans la circonscription. Ces documents auraient été remis par des personnes associées à un intermédiaire connu. Il y avait des allégations selon lesquelles des étudiants avaient été sommés par des fonctionnaires de la RPC au Canada de soutenir M. Dong s'ils voulaient conserver leur visa d'étudiant.

D'autres renseignements rapportés après les élections générales de 2019 indiquent également que des étudiants internationaux chinois auraient fait l'objet de menaces voilées provenant du consulat de la RPC, laissant entendre que leurs visas d'étudiant étaient en jeu et qu'il pourrait y avoir des conséquences pour leurs familles en RPC s'ils n'appuyaient pas Han Dong.

Dans son rapport après-action sur les élections générales de 2019, le Groupe de travail sur les menaces en matière de sécurité et de renseignements visant les élections (le « **Groupe de travail** ») a écrit que les « fonctionnaires de la RPC ont probablement manipulé l'une des courses à l'investiture dans la circonscription torontoise de Don Valley-Nord », tout en affirmant par ailleurs que certaines des allégations « n'avaient pas été confirmées »⁴⁷.

Ce sont les partis politiques qui déterminent les règles relatives au vote dans le cadre d'une course à l'investiture. Dans le cas du Parti libéral, une personne peut voter si elle est âgée d'au moins 14 ans, réside habituellement dans la circonscription et est membre en règle du parti avant une certaine date butoir, qui se situe une semaine ou deux avant le vote. Les personnes qui n'ont pas la citoyenneté canadienne, notamment les étudiants étrangers, peuvent voter s'ils présentent une preuve de résidence satisfaisante. Aux assemblées d'investiture, les électeurs doivent présenter une pièce d'identité, comme un permis de conduire ou une autre pièce d'identité délivrée par le gouvernement. Les informations inscrites sur la pièce d'identité doivent correspondre aux informations inscrites sur la liste des membres.

Transporter des électeurs par autobus à une course à l'investiture représente, semble-t-il, une pratique courante pour une équipe de campagne. La preuve révèle par ailleurs que des tiers, l'aile jeunesse du Parti libéral par exemple, organisent parfois le transport en autobus depuis une institution d'enseignement postsecondaire.

⁴⁷ Groupe de travail sur les menaces en matière de sécurité et de renseignements visant les élections - Rapport après-action [élections fédérales de 2019], p. 12 et 26, CAN008973.

Durant la course à l'investiture dans DVN, les responsables de campagne de M. Dong ont loué deux autobus pour emmener des membres du parti vers le lieu du vote, notamment des personnes qui habitent dans des résidences pour personnes âgées.

M. Dong a déclaré à la Commission avoir été informé, peu de temps après la course à l'investiture, que des étudiants étrangers d'une résidence du Seneca College avaient été emmenés par autobus pour voter à l'assemblée d'investiture. M. Dong a établi un lien entre cet autobus et une activité de campagne organisée à la résidence du Seneca College. Il y avait participé pour solliciter l'appui d'étudiants fréquentant une école secondaire privée appelée New Oriental International College. Ces étudiants parlaient le mandarin et M. Dong a pensé qu'il s'agissait de ressortissants de la RPC.

M. Dong dit ne pas savoir qui a organisé le transport en autobus des étudiants étrangers ni qui a assumé les frais de location. Dans son témoignage, il a affirmé que, pour autant qu'il le sache, sa campagne n'a pas été impliquée dans ce transport par autobus et n'a pas payé pour la location.

L'évaluation du renseignement

Le SCRS a recueilli du renseignement voulant qu'il puisse s'agir d'un cas d'ingérence étrangère. Il est notamment allégué que des autobus ont servi à amener des étudiants étrangers à voter en faveur de M. Dong, à l'instigation de fonctionnaires de la RPC basés au Canada. Les allégations ont été jugées conformes à « l'activité d'ingérence étrangère de [caviardé] de la RPC dans la région du Grand Toronto »⁴⁸.

Pendant la période électorale, de l'information sur ces allégations a été transmise au panel du Protocole public en cas d'incident électoral majeur (le « **Panel des cinq** » ou « **Panel** »). L'information reçue par le Panel a évolué pendant cette période. En définitive, l'allégation selon laquelle des étudiants ont été emmenés par autobus pour participer au vote d'investiture a été « plus corroborée » que les autres éléments signalés, lesquels sont restés non confirmés.

Le Panel a estimé qu'il ne disposait pas d'informations fiables lui permettant de déterminer si les étudiants en question avaient voté ou non, s'ils avaient été contraints de voter, s'ils avaient été menacés de perdre leur visa ou s'ils résidaient effectivement dans la circonscription.

Le Panel s'est également interrogé pour savoir si les courses à l'investiture relevaient de son mandat. Certains membres se sont demandé si le processus d'investiture ne relevait pas plutôt de la compétence du parti politique concerné. Le Panel a néanmoins décidé d'examiner le renseignement reçu.

⁴⁸ Groupe de travail, Les efforts d'ingérence étrangère contre Dong Han, p. 1, CAN005461.

Le Panel a demandé aux agences de renseignement de continuer à lui transmettre de l'information sur cette affaire. Il a confirmé que le SCRS avait avisé les autorités électorales. Le Panel a indiqué que le Parti libéral devait être informé de la situation. Ainsi, advenant l'élection du candidat libéral, le parti saurait que cette personne pourrait être vulnérable à l'ingérence étrangère.

Le Panel a finalement conclu que le seuil requis pour faire une annonce publique n'était pas atteint. Selon lui, le fait que les informations aient été partagées avec le commissaire aux élections fédérales et le Parti libéral réduisait l'incidence potentielle des irrégularités sur l'intégrité des élections. Il a en outre estimé que :

- Le renseignement concernant les allégations d'irrégularités ne revêtait pas un caractère définitif et n'était pas solidement étayé.
- L'information concernait une course à l'investiture et n'avait pas de conséquence directe sur le processus électoral.
- Advenant l'élection du candidat, le chef du parti serait au courant du risque que représente cette personne.

Le SCRS avise le Parti libéral

Le 28 septembre 2019, le SCRS a organisé un breffage au sujet des allégations concernant DVN avec deux représentants du Parti libéral ayant une autorisation de sécurité de niveau « Secret ». Ce breffage a notamment fait référence à des allégations concernant l'utilisation d'autobus pour emmener des étudiants étrangers afin de soutenir M. Dong sur ordre de fonctionnaires de la RPC au Canada, et à des allégations selon lesquelles des fonctionnaires de la RPC avaient laissé entendre que le maintien des visas des étudiants était lié au soutien de ces derniers à M. Dong. Le représentant du Parti libéral a transmis le contenu du breffage à Jeremy Broadhurst, directeur national de la campagne du Parti libéral lors des élections de 2019. M. Broadhurst avait obtenu une autorisation de sécurité de niveau « Très secret » dans le cadre de ses fonctions de chef de cabinet auprès de la ministre des Affaires étrangères et pouvait donc recevoir du renseignement classifié des représentants autorisés du Parti libéral.

Bien qu'à ce moment M. Broadhurst eût pris congé du poste qu'il occupait au sein du gouvernement afin de participer à la campagne, il a contacté de hauts fonctionnaires du Bureau du Conseil privé (le « **BCP** ») pour s'assurer qu'il avait bien compris l'information et pour savoir si ceux-ci étaient en mesure de lui en communiquer davantage. À cette occasion, M. Broadhurst n'a pas demandé qu'un complément d'information soit recueilli, précisant être d'avis qu'il aurait été inapproprié de sa part de donner des instructions à des fonctionnaires sur la manière d'effectuer leur travail.

M. Broadhurst a également demandé à des responsables du Parti libéral s'ils étaient au courant d'irrégularités dans le vote et si la candidate défaite en contestait les résultats. Il a déclaré qu'il était limité dans ce qu'il pouvait dire aux responsables du parti étant donné qu'il n'était pas autorisé à révéler à quiconque, notamment aux personnes à qui il posait des questions, le contenu des rapports de renseignement. Il ne pouvait donc que poser des questions sur le déroulement des assemblées d'investiture. Des responsables du parti ont informé M. Broadhurst que l'investiture avait été chaudement disputée, mais qu'elle n'avait présenté aucune anomalie. Aucune irrégularité n'avait été soulevée et la candidate défaite n'avait pas contesté le processus.

Azam Ishmael, directeur national du Parti libéral depuis 2017, était l'une des personnes présentes lors du breffage du SCRS en septembre 2019. Lors de l'audience, il a reconnu qu'une course à l'investiture pouvait être le théâtre d'activités clandestines, mais a déclaré qu'il serait difficile pour des États étrangers de s'ingérer dans le processus d'investiture des candidats du Parti libéral, car le Parti avait mis en place de nombreuses mesures de sécurité.

Le premier ministre décide de ne pas retirer M. Dong comme candidat libéral

M. Broadhurst a estimé que l'information concernant DVN devait être portée à l'attention du premier ministre Justin Trudeau en sa qualité de chef du Parti libéral. Bien que M. Trudeau fût en déplacement dans le cadre de sa campagne, M. Broadhurst a pu l'informer à l'aéroport d'Ottawa le 30 septembre, deux jours après que le SCRS eut informé le Parti libéral.

M. Broadhurst a déclaré avoir fait part à M. Trudeau d'allégations selon lesquelles des autobus fournis par la RPC auraient été utilisés pour amener des étudiants à l'assemblée d'investiture, et d'autres selon lesquelles des étudiants auraient été intimidés par des fonctionnaires de la RPC. Il a qualifié ce renseignement d'allégations qu'un plan existait pour faire quelque chose, mais sans éléments précis comme des noms ou un autobus en particulier.

M. Broadhurst a déclaré avoir informé M. Trudeau que les allégations étaient conformes aux activités menées par la RPC dans la région du Grand Toronto. Il a souligné qu'il y avait une importante distinction à établir entre des activités conformes à l'ingérence étrangère de la RPC dans la région du Grand Toronto et des activités d'ingérence étrangère survenant dans le cadre de campagnes électorales.

M. Broadhurst a déclaré que les responsables du renseignement voulaient que le Parti libéral soit au courant de l'existence de cette allégation, mais qu'ils n'avaient pas recommandé que le Parti libéral fasse quoi que ce soit en réponse à celle-ci. Il a également ajouté « qu'il aurait été très surprenant pour moi que des responsables des services de renseignement estiment qu'il leur appartenait de conseiller un parti sur l'opportunité de retirer ou non des

candidats. (...) (l)l n'appartient pas aux responsables du renseignement de faire ce genre de recommandation »⁴⁹.

M. Broadhurst a recommandé à M. Trudeau qu'aucune mesure immédiate ne soit prise, estimant que la barre pour renverser un résultat démocratique dans une course à l'investiture devait être extrêmement élevée, d'autant plus que les allégations ne pouvaient pas être divulguées. Selon sa compréhension, le renseignement avait été jugé suffisamment crédible pour être partagé, sans pour autant être présenté comme constituant la « vérité ».

M. Trudeau, dans son témoignage devant moi, a souligné avoir de la difficulté à départager ce qu'il avait dit à M. Broadhurst à l'époque et les informations qu'il a apprises plus tard. Il s'est rappelé que M. Broadhurst l'avait informé que des fonctionnaires du renseignement soupçonnaient des fonctionnaires de la RPC d'avoir élaboré un plan afin de possiblement s'ingérer dans la course à l'investiture dans DVN en mobilisant des autobus pour transporter des personnes parlant chinois ou des membres de la communauté de la diaspora chinoise pour qu'ils appuient M. Dong. Il s'est fait dire que les agences de sécurité n'étaient pas « totalement convaincues » que le plan ait été mis à exécution.

M. Trudeau a souligné le fait que le transport par autobus de personnes parlant chinois n'avait en soi rien d'alarmant, mais que le SCRS s'inquiétait d'une implication de la RPC. Il a demandé dans quelle mesure le SCRS estimait que la RPC était à l'origine de la mobilisation de l'autobus ou des autobus, et il a également demandé si le SCRS possédait de l'information montrant que M. Dong était au courant de la situation. M. Trudeau a expliqué que, d'après ce que lui a dit M. Broadhurst, le SCRS n'avait donné aucune réponse à ce moment-là.

M. Trudeau a également demandé à M. Broadhurst s'il était possible que le résultat réel de l'investiture ait été influencé par les votes des personnes se trouvant à bord de l'autobus ou des autobus (le SCRS n'avait encore tiré aucune conclusion à ce sujet), si le SCRS avait recommandé une quelconque mesure (ce n'était pas le cas, le but étant d'informer le Parti libéral pour lui permettre de prendre les mesures qu'il jugeait adéquates), si les membres du Parti libéral chargés de superviser le vote étaient au courant d'irrégularités (aucun drapeau rouge n'avait été soulevé) et si la candidate défaite contestait les résultats (elle ne les contestait pas). M. Trudeau a convenu que le seuil à atteindre pour annuler les résultats d'une course à l'investiture devait être assez élevé.

Dans son témoignage à huis clos devant moi, M. Trudeau a fait remarquer que le fait de ne pas approuver la candidature de M. Dong aurait eu des conséquences électorales directes, puisque le Parti libéral s'attendait à remporter DVN. Une telle décision aurait eu un effet dévastateur sur M. Dong personnellement. M. Trudeau a rappelé que dans le passé, il a dû expulser

⁴⁹ Témoignage de Jeremy Broadhurst, 9 avril 2024, Transcription, vol. 13, pp. 122 et 123.

des candidats et des députés libéraux pour diverses raisons, mais il ne pensait pas qu'il existait suffisamment d'informations ou d'informations suffisamment crédibles pour justifier l'expulsion de M. Dong.

M. Trudeau a souligné dans son témoignage public avoir été placé devant un choix binaire : retirer M. Dong, ou le laisser en place. Il a également déclaré que, ayant permis à M. Dong de conserver son statut de candidat du Parti libéral, il s'agissait d'une question qui devrait être réexaminée :

Certainement, dans le cas où ce candidat serait élu, il y aurait des questions que nous devrions examiner après l'élection pour bien comprendre ce qui s'est passé et quels étaient les problèmes ou les risques dans cette situation.⁵⁰

Il a expliqué qu'il savait qu'après les élections, au moment de retrouver ses fonctions principales de premier ministre, il pourrait consulter les agences de renseignement et demander davantage d'information, ce qui pourrait aider à prendre des décisions quant aux rôles et responsabilités de M. Dong.

J'ai demandé à M. Trudeau si la question avait été réexaminée après les élections. Il a affirmé que le Parti libéral avait enquêté tout de suite après avoir reçu l'information du Groupe de travail sur les menaces en matière de sécurité et de renseignements visant les élections (le Groupe de travail (le Groupe de travail), en septembre, avant les élections, mais qu'il ne savait pas trop ce qui aurait pu être fait de plus, étant donné le peu d'information disponible. À son avis, le suivi consistait avant tout à obtenir plus de précisions des agences de renseignement sur la possible implication des autorités de la RPC dans une course à l'investiture et à l'égard d'un candidat particulier. Il ne m'a pas donné davantage d'information en réponse à ma question à ce moment.

Toutefois, la Commission a obtenu de la preuve selon laquelle, à la suite des élections de 2019, le cabinet du premier ministre (le « **CPM** ») a demandé et obtenu de la part de hauts fonctionnaires un breffage sur les irrégularités signalées. Il ne semble toutefois pas exister de document le démontrant. Depuis, le premier ministre et le cabinet du premier ministre ont reçu d'autres breffages au sujet de M. Dong.

S'il existait d'autres renseignements concernant ou impliquant le processus d'investiture du Parti libéral de Don Valley-Nord (DVN) en 2019, je ne pourrais pas les divulguer dans ce rapport, car cela porterait atteinte à la sécurité nationale.

⁵⁰ Témoignage du premier ministre Justin Trudeau, 10 avril 2024, Transcription, vol. 14, p. 175.

M. Dong s'est retiré du caucus libéral à la suite de reportages publics basés sur des informations qui auraient fuité concernant ses échanges avec des fonctionnaires de la RPC et ses communications au sujet de la détention de Michael Kovrig et de Michael Spavor (les « **deux Michael** »). Dans son témoignage devant la Commission, M. Dong a reconnu s'être entretenu avec le consul général et d'autres fonctionnaires consulaires de la RPC au sujet des deux Michael, mais il a nié avoir conseillé à la RPC de prolonger leur détention. M. Dong a déclaré qu'il avait toujours plaidé en faveur de la libération des deux Michael.

Le gouvernement a préparé un résumé public du renseignement relatif aux communications de M. Dong avec des fonctionnaires de la RPC concernant les deux Michael. Ce résumé indique que M. Dong a fait valoir que, même si la RPC libérait dès lors les deux Michael, les partis de l'opposition verraient le geste de la RPC comme une affirmation de l'efficacité de la ligne dure adoptée par le Canada. M. Dong a déclaré ne pas bien comprendre la signification de cette partie du résumé. Il ne se souvenait pas avoir dit quelque chose de ce genre et a ajouté que cette « logique » n'avait pas de sens pour lui.

Je note que M. Dong a déclaré que toutes ses conversations avec des fonctionnaires consulaires de la RPC s'étaient déroulées en mandarin. Le rapport de renseignement que j'ai examiné, et qui constitue la base du résumé public, est rédigé en anglais. Il ne s'agit pas de la transcription d'une conversation. Il s'agit d'un rapport qui résume une conversation qui s'est tenue dans une autre langue. La précision et la nuance peuvent être perdues dans la traduction. Les informations dont je dispose ne me permettent pas de déterminer si le résumé public reflète de manière exacte et juste les détails des communications entre M. Dong et les fonctionnaires consulaires. Je peux toutefois affirmer que les informations classifiées dont je dispose corroborent le démenti de M. Dong concernant l'allégation selon laquelle il aurait suggéré à la RPC de retarder la libération des deux Michael. Il n'a pas suggéré que la RPC prolonge leur détention.

Le SCRS informe les autorités électorales

Pendant la période électorale de 2019, le SCRS a aussi informé le directeur général des élections (le « **DGE** ») d'une possible situation d'ingérence étrangère liée au vote dans le cadre de cette course à l'investiture dans DVN. Le DGE a déterminé que son bureau n'était pas en mesure de prendre des mesures à ce moment-là. Élections Canada ne régit pas les courses à l'investiture, sauf en ce qui concerne les règles de financement. Dans le cadre des courses à l'investiture, si certains seuils de dépenses sont atteints, les participants doivent déposer un rapport auprès d'Élections Canada. Ces déclarations font systématiquement l'objet d'un audit.

Dans le cas de la course à l'investissement dans DVN, les déclarations de dépenses de M. Dong ont été vérifiées. Élections Canada a renvoyé le dossier au Bureau du commissaire aux élections fédérales (le « **BCEF** ») pour que ce dernier enquête sur une possible violation à la *Loi électorale du Canada*. Le dossier a donc été transmis au BCEF, pour des motifs autres que des allégations d'ingérence étrangère.

Le SCRS rappelle un rapport sur les enjeux de sécurité nationale

Le SCRS a préparé un rapport sur les enjeux de sécurité nationale (un « **RESN** ») intitulé « Ingérence étrangère dans la campagne fédérale de 2019 de Dong Han » et daté du 1^{er} octobre 2019. Un RESN est une compilation et une analyse du renseignement sur un sujet donné.

Le directeur du SCRS à l'époque a rappelé ce rapport peu de temps après s'être entretenu avec la conseillère à la sécurité nationale et au renseignement auprès du premier ministre (la « **CSNR** »). Rappeler un document signifie essentiellement de demander à ceux qui l'ont reçu de le détruire. Le SCRS possède toujours les informations et les rapports sous-jacents, mais le RESN en tant que tel n'est plus accessible. D'après les témoignages que j'ai entendus, rappeler un rapport « n'est pas inhabituel, mais (...) ce n'est pas régulier non plus, un peu entre les deux »⁵¹.

Le directeur du SCRS à l'époque, David Vigneault, ne se rappelait plus la raison pour laquelle ce rapport a été rappelé. Greta Bossenmaier, qui occupait à cette époque le poste de CSNR, a affirmé qu'elle avait probablement lu le rapport et qu'il est possible qu'elle ait posé des questions, mais elle ne se souvenait pas avoir demandé qu'il soit rappelé. M. Vigneault a affirmé qu'un rapport peut être rappelé pour plusieurs raisons, par exemple s'il contient des informations inexactes ou s'il identifie une source par inadvertance. M. Vigneault a été catégorique en ce qu'il n'a jamais rappelé un rapport parce qu'il portait sur un sujet trop sensible ou pour des raisons politiques.

En l'absence d'explications concernant le rappel, je ne peux tirer aucune conclusion de cet incident au-delà de noter que le rapport a été rappelé.

⁵¹ Témoignage de Cherie Henderson, 4 avril 2024, Transcription, vol. 10, p. 168.

Les conclusions concernant la course à l'investiture dans la circonscription de Don Valley-Nord (DVN)

La Commission n'a pas pour mandat de déterminer ce qui s'est passé à l'assemblée d'investiture de la circonscription de DVN en 2019, et, de toute façon, je ne serais pas en mesure de le faire à partir du dossier qui est devant moi. Cependant, cet incident montre que les courses à l'investiture peuvent être des portes d'entrée pour les États étrangers qui souhaitent s'ingérer dans nos processus démocratiques.

Le soutien actif présumé de la RPC à la candidature de M. Dong, notamment par l'intermédiaire d'un mandataire, figure dans la liste des cas importants d'ingérence étrangère présumée dans les processus démocratiques du Canada, produite par le gouvernement du Canada à la demande de la Commission (voir le volume 3, chapitre 10).

Les partis politiques sont les seuls responsables de réglementer les processus d'investiture, à l'exception de certaines règles de financement. D'après les témoignages que j'ai entendus, les critères d'éligibilité pour les courses à l'investiture et les mesures de contrôle en place varient considérablement d'un parti politique à l'autre. Celles adoptées par le Parti libéral ne sont pas particulièrement strictes, pas plus que ses mesures de vérification. Je reviendrai sur les processus suivis par les partis politiques dans mes recommandations.

7.3 L'ingérence de la RPC dans le grande région de Vancouver

Le gouvernement détient du renseignement selon lequel des fonctionnaires de la RPC ont probablement, pendant les élections générales de 2019, favorisé des candidats et des partis politiques en particulier, et utilisé de façon clandestine des intermédiaires canadiens ou établis au Canada pour appuyer les candidats privilégiés par la RPC dans la grande région de Vancouver. Le renseignement indique que la RPC est opportuniste et ne privilégie pas un parti plutôt qu'un autre. Il indique aussi que des fonctionnaires de la RPC ont coordonné l'exclusion lors d'événements communautaires locaux liés aux élections de certains candidats perçus comme étant défavorables à la RPC. Ces actions ont été accomplies par des intermédiaires de la RPC, ce qui aurait permis de dissimuler la participation directe des fonctionnaires de la RPC.

Le renseignement selon lequel la RPC a favorisé des candidats en particulier dans la grande région de Vancouver a été communiqué au Groupe de travail, qui a affirmé l'avoir communiqué au Panel des cinq.

Jenny Kwan est députée néo-démocrate de la circonscription de Vancouver-Est, un siège qu'elle occupe depuis 2015. À partir de 2019, ses préoccupations au sujet de Taïwan, de Hong Kong et de la communauté des Ouïghours ont pris de l'ampleur, tout comme les efforts qu'elle a déployés pour défendre ces causes.

À compter de 2019, M^{me} Kwan a observé un « changement sismique » dans sa relation avec les organisations de la communauté sino-canadienne. Le signe le plus évident de ce changement était qu'elle a cessé de recevoir des invitations à certains événements communautaires. Les invitations à ces événements sont habituellement synonymes de respect et d'approbation dans la communauté. M^{me} Kwan a parlé de « sociomuselage » (*deplatforming*). Elle a affirmé que la description qui est faite dans le résumé de renseignement détenu par le gouvernement relativement aux activités de la RPC dans la grande région de Vancouver, que j'ai décrites ci-dessus, correspond à sa propre expérience en tant que candidate et députée.

7.4 Les autres activités alléguées d'ingérence étrangère de la part de la RPC

Le renseignement disponible au Canada indique également que, avant et pendant les élections générales de 2019, un groupe d'acteurs menaçants connus ou présumés et liés à la RPC, comprenant des fonctionnaires de la RPC, auraient coordonné leurs activités de manière peu structurée pour faire avancer secrètement les intérêts de la RPC en se servant des institutions démocratiques du Canada.

Selon les rapports, 11 candidats politiques et 13 membres du personnel politique auraient été impliqués dans ce groupe d'acteurs menaçants ou avaient été touchés par ses activités. Le mot « impliqué » est utilisé par le SCRS lorsqu'une personne a eu au moins un lien direct avec une personne d'intérêt concernant l'ingérence étrangère de la RPC. Cela ne signifie pas que la personne impliquée participe sciemment à des activités liées à la menace ou qu'elle en est complice. Le mot « touché » est quant à lui utilisé pour indiquer qu'une personne a été directement affectée par des activités d'ingérence étrangère menées par des acteurs menaçants.

Sept étaient libéraux et quatre étaient conservateurs. Selon l'évaluation du SCRS, certains d'entre eux semblaient disposés à collaborer à des activités liées à l'ingérence étrangère, tandis que d'autres ne semblaient pas être au courant de ces activités en raison de leur nature clandestine.

De plus, selon les évaluations du renseignement, certains des acteurs liés aux menaces de la RPC auraient reçu un soutien financier de sa part. Des fonctionnaires de la RPC auraient vraisemblablement fait au moins deux virements totalisant environ 250 000 \$, possiblement à des fins d'ingérence étrangère. Cependant, aucun renseignement n'indique que les 250 000 \$ soient parvenus à l'un ou l'autre de ces 11 candidats. Les sommes auraient été transférées par l'intermédiaire de nombreuses personnes pour dissimuler leur provenance : un dirigeant communautaire influent, un membre du personnel d'un candidat aux élections fédérales de 2019 et un député de l'Assemblée législative de l'Ontario. Le ou les virements auraient eu lieu à la fin de 2018 ou au début de 2019.

Le Groupe de travail était au courant des allégations liées au transfert d'environ 250 000 \$ par des fonctionnaires de la RPC au Canada, possiblement à des fins liées à l'ingérence étrangère, et a communiqué cette information au Panel des cinq.

Le Panel était au courant d'allégations selon lesquelles un soutien financier aurait été apporté à des candidats à Toronto en 2019, mais il n'a pas attribué ces activités à un « réseau ». Nathalie Drouin, qui était alors sous-ministre de la Justice, a été étonnée que les médias mentionnent en 2022 ou 2023 le montant précis de 250 000 \$ et un « réseau » de 11 candidats. Ces précisions ont été portées à l'attention du Panel seulement après les élections, et M^{me} Drouin ne se rappelait pas avoir entendu parler de 11 candidats avant que les médias n'en fassent mention.

Je note que les produits de renseignement du début de 2020 décrivent les 11 candidats comme étant des personnes impliquées dans un « réseau ». M^{me} Drouin a affirmé que l'emploi du mot « réseau » lui apparaissait malheureux puisque cela donnait l'impression que les individus travaillaient de concert. L'information dont je dispose ne me permet pas de conclure que les candidats impliqués dans ce réseau travaillaient de concert.

Le Panel n'a pas fait de déclaration publique concernant cette question. Il a expliqué qu'il y avait beaucoup d'ambiguïté et que les intentions et les objectifs du transfert d'argent n'étaient pas clairs. Le Panel a demandé aux agences de sécurité nationale et de renseignement de surveiller la situation et de continuer à lui faire rapport.

7.5 La mesure de réduction de la menace visant le Pakistan

Selon le renseignement disponible au Canada, des représentants du gouvernement du Pakistan présents au Canada ont tenté d'influencer de manière clandestine la politique fédérale canadienne. Une mesure de

réduction de la menace⁵² (une « **MRM** ») a été prise avant la campagne électorale de 2019 afin de réduire la menace d'ingérence étrangère en provenance du Pakistan. Cette MRM a consisté à organiser des réunions avec plusieurs personnes, dont des personnalités politiques, soit candidates, soit élues, que le gouvernement du Pakistan avait prises pour cible à des fins d'ingérence étrangère, afin de discuter des activités qui soulevaient des préoccupations.

Le SCRS a surveillé la situation et a évalué que la MRM a contribué à réduire la menace d'ingérence.

Des informations au sujet de cette MRM ont été portées à l'attention du Groupe de travail et du Panel des cinq. Les partis politiques ont été informés de la MRM au moment de sa mise en œuvre. Le Panel était d'avis que la situation relative au Pakistan ne justifiait pas une communication publique.

7.6 Le Buffalo Chronicle

Environ deux semaines avant les élections de 2019, les responsables du Mécanisme de réponse rapide (le « **MRR** ») du Canada ont appris que le Buffalo Chronicle, un site Web basé aux États-Unis, diffusait des articles faux, incendiaires et à caractère sexuel au sujet du premier ministre. Ces fausses informations semblaient prendre de l'ampleur. Le MRR du Canada a déterminé que le site Web avait usé de mauvaises pratiques journalistiques et que certaines de ses publicités n'étaient pas monnayées, ce qui portait à croire que la désinformation ne visait pas à générer des revenus au moyen de la vente de publicité. Toutefois, le MRR du Canada n'a pas pu conclure que les articles étaient de la désinformation parrainée par un État étranger ou que l'amplification des articles sur les médias sociaux était parrainée par un État.

Cette situation a été signalée au Panel des cinq dans le cadre des comptes rendus quotidiens du Groupe de travail.

Buzzfeed et le *Toronto Star* ont enquêté sur les allégations publiées : ils ont déterminé qu'elles étaient fausses et ont rendu cette information publique. Dans l'actualité, cette histoire s'est dissipée environ une semaine avant la tenue du scrutin. Le MRR du Canada a continué d'enquêter sur la source, mais la fausse information a été démentie et sa circulation s'est estompée. Selon le Panel, pour cette raison et parce qu'il n'était pas possible de déterminer si les articles étaient le fruit d'actes d'ingérence étrangère, le seuil requis pour procéder à une annonce publique n'avait pas été atteint. Selon le Panel, l'écosystème de l'information s'était autocorrigé.

⁵² Voir le chapitre 13 (volume 3) pour plus d'information au sujet des mesures de réduction de la menace.

Deux experts du système d'information des médias qui ont témoigné lors des audiences ont déclaré que l'incident du Buffalo Chronicle était un cas où la vérification des faits et l'hypervigilance des médias ont pu amplifier au lieu de contrer la désinformation. Les témoins ont déclaré qu'un plus grand nombre de Canadiennes et de Canadiens avaient eu connaissance du contenu de l'article par le biais des médias grand public que par le biais de l'article du Buffalo Chronicle lui-même.

En prévision des élections générales de 2019, les quatre principales entreprises américaines de médias sociaux, Microsoft, Twitter, Facebook et Google, ont accepté la Déclaration du Canada sur l'intégrité électorale en ligne. Il s'agissait d'une entente volontaire visant à mettre à l'ordre du jour de ces entreprises le fait que le Canada allait tenir des élections et que l'on s'attendait à ce que les plateformes de médias sociaux fassent leur part pour assurer l'intégrité des élections en faisant respecter leurs normes au sein de leurs communautés.

Allen Sutherland, un secrétaire adjoint du Cabinet au Bureau du conseil privé (BCP), avait développé des relations avec ces entreprises. Il a indiqué dans son témoignage que Facebook avait porté les articles du Buffalo Chronicle à son attention. M. Sutherland estimait que le contenu extrêmement incendiaire des articles risquait de devenir viral et de se transformer en événement national. Il a affirmé qu'à la demande du greffier du Conseil privé, il a demandé à Facebook de retirer ces articles. Facebook a accepté de le faire.

M^{me} Drouin, qui était membre du Panel en 2019, avait un souvenir légèrement différent. Lors de son témoignage, elle a indiqué que Facebook avait pris l'initiative de communiquer avec M. Sutherland pour lui demander si les articles devaient être retirés. M. Sutherland s'était alors entretenu avec le greffier du Conseil privé, qui était d'avis qu'il fallait les retirer. Selon M^{me} Drouin, Facebook avait alors agi de son propre chef, conformément à la déclaration que l'entreprise avait signée, et non pas parce qu'on lui a demandé ou ordonné de le faire.

7.7 **Un rapport de renseignement au sujet de l'ingérence étrangère potentielle de la RPC**

Un rapport de renseignement au sujet de l'ingérence potentielle de la RPC a été communiqué à plusieurs destinataires le 18 octobre 2019, soit trois jours avant le scrutin, un vendredi soir. La CSNR du moment, M^{me} Bossenmaier, a indiqué lors de son témoignage qu'on lui aurait fourni de l'information à ce sujet au cours de la soirée. Elle a ajouté qu'elle aurait été avisée que d'autres instances, comme Élections Canada et le Bureau du commissaire aux élections fédérales (BCEF), avaient aussi été informées et que des mesures avaient été prises.

Les responsables d'Élections Canada avaient effectivement été avisés et ils se sont adressés au BCP pour déterminer si l'information était fiable. Ils voulaient que le BCEF en soit informé, ce qui s'est produit le jour suivant. Le SCRS a probablement remis au BCEF une « lettre sur l'utilisation du matériel classifié », ce qui signifie que l'information est transmise afin de fournir du renseignement, mais qu'elle ne peut servir dans le cadre d'aucune enquête ni d'aucun examen, quels qu'ils soient.

Il semble qu'au moins deux membres du Panel des cinq, à savoir M^{me} Drouin (ministère de la Justice) et Monik Beauregard (sous-ministre de la Sécurité publique), n'aient pas reçu le courriel avant le lundi suivant. En effet, M^{me} Beauregard a indiqué qu'elle n'avait pas pu recevoir l'information avant ce jour-là, puisqu'il fallait l'imprimer et lui remettre le document papier. Cela dit, elle a mentionné que si quelque chose d'urgent était survenu, la CSNR l'aurait avisée et elle aurait pu obtenir l'information plus rapidement.

Durant son interrogatoire à huis clos, M^{me} Drouin a expliqué que le Panel était au courant que les responsables d'Élections Canada allaient être informés de la possibilité qu'il y ait des irrégularités dans une circonscription le jour du vote, mais qu'elle ne sait pas exactement à quel moment ils l'ont été. Durant son témoignage, M^{me} Drouin a ajouté que l'information concernait le processus électoral et le déroulement du vote et qu'elle avait donc été communiquée au BCEF.

7.8 La modification, après les élections, d'un rapport sur les enjeux de sécurité nationale du SCRS

Le Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS) a produit un rapport sur les enjeux de sécurité nationale (RESN) en date du 29 octobre 2019, soit huit jours après les élections, dans lequel il affirmait qu'une Canadienne ou un Canadien ayant des liens avec le milieu politique était potentiellement impliqué dans des activités d'ingérence étrangère. Cette personne n'avait pas été identifiée auparavant comme agissant pour le compte d'un État étranger, mais elle semblait avoir agi de la sorte durant la période qui a précédé les élections de 2019. Le rapport indiquait qu'il était probable que les agissements de cette personne « aient déjà eu une incidence sur les élections fédérales de 2019 et [qu'elle] demeurera une menace en matière d'ingérence étrangère après les élections ». Il semble que ce RESN ait pris par surprise tous les membres du Groupe de travail, sauf le représentant du SCRS.

Le président du Groupe de travail, Lyall King, a rédigé un courriel dans lequel il a fait part de sa frustration quant à la manière dont l'information avait été diffusée. Son courriel décrit le rapport comme étant « immensément problématique » et décrit plusieurs problèmes, dont les suivants :

- Le Groupe de travail n'avait « aucune visibilité » sur le contenu du rapport. Il se peut que le Groupe de travail ait reçu des fragments peu détaillés de l'information figurant dans le rapport, mais rien qui aurait pu lui permettre d'établir des liens entre ces fragments et de brosser un tableau cohérent de la situation.
- La diffusion du rapport avait été trop restreinte, ce qui « rend dans les faits le renseignement inutile. Comment pouvons-nous brosser un portrait complet de la situation et trouver des façons d'atténuer un problème si l'information est communiquée à seulement cinq personnes et qu'aucune d'entre elles n'évolue dans un cadre opérationnel? »
- L'évaluation présentée dans le RESN soulèverait des questions quant à savoir pourquoi l'information n'avait pas été présentée plus tôt au Groupe de travail⁵³.

M. King a expliqué qu'il se serait attendu à ce que le SCRS discute du rapport avec le Groupe de travail avant de le diffuser. De plus, il était préoccupé par le fait que le Groupe de travail ne soit pas entièrement au fait de la situation et que l'évaluation présentée semblait contredire son évaluation générale de l'intégrité des élections.

Cherie Henderson était directrice générale de la Direction de l'évaluation du renseignement du SCRS en 2019. Lors de son témoignage, elle a expliqué que l'enquête du SCRS au sujet de cet acteur avait commencé bien avant la période électorale. Le renseignement aurait été communiqué à divers partenaires, mais pas au Groupe de travail qui se concentrait principalement sur les élections. Le rapport a été finalisé immédiatement après les élections. M^{me} Henderson a déclaré que cet incident illustre une limite du Groupe de travail. En effet, en évaluant principalement le renseignement sur l'ingérence étrangère durant les périodes électorales, le Groupe de travail risquait de ne pas prendre connaissance de renseignement recueilli avant les périodes électorales au sujet de cet acteur.

M^{me} Henderson a également déclaré que le SCRS avait modifié ses conclusions après avoir reçu le courriel de M. King et conclu que le rapport avait surestimé les répercussions des actions commises par l'acteur en question. L'évaluation révisée du SCRS indique que les agissements de l'acteur pouvaient potentiellement avoir eu une incidence « durant cette période en particulier et relativement à cette question en particulier », mais qu'ils n'avaient eu aucune incidence sur l'intégrité des élections de 2019. Dans une mise à jour du rapport, datée du 3 décembre 2019, l'évaluation a

⁵³ Courriel de Lyall King, 19 octobre 2019, p. 2, CAN003128.

été supprimée et il est indiqué que les relations et activités de la personne en question correspondaient aux techniques connues comme étant employées par la RPC et que ces techniques « risquaient d’être employées lors de futures élections à tous les niveaux ».

La frustration exprimée par M. King au sujet de la réception du RESN par le Groupe de travail est compréhensible. Je reconnais qu’il était problématique pour le Groupe de travail – qui était chargé de rassembler le renseignement et les informations concernant l’intégrité des élections – de n’avoir reçu une évaluation du SCRS portant sur les élections qu’après coup. J’ai par ailleurs néanmoins pris en compte l’existence de ce rapport.

M. King a déclaré que le Groupe de travail avait essayé de prendre en compte les leçons tirées de 2019 en ce qui concerne l’échange et la circulation de l’information, en prévision des prochaines élections générales. Après avoir analysé les documents et les témoignages que j’ai entendus, je suis convaincue que des efforts importants ont été déployés en 2019 et en 2021 pour s’assurer que l’information destinée au Groupe de travail et au Panel circule correctement. À mon avis, la question du moment où le RESN a été porté à leur connaissance n’est pas révélatrice d’un problème plus large ou systémique concernant le partage d’information au sein de ces structures et entre elles.

7.9 Surveillance de la désinformation par l’observatoire de l’écosystème médiatique

À l’approche des élections générales de 2019, et pendant celles-ci, l’observatoire de l’écosystème médiatique (le Media Ecosystem Observatory, ou le « **MEO** ») a lancé un projet de surveillance de l’écosystème des médias numériques au Canada. Ce projet s’inscrit dans le cadre d’une vaste initiative visant à mieux comprendre l’incidence de la désinformation et d’autres formes de manipulation des médias en ligne sur les institutions démocratiques et la vie politique.

Le MEO, fruit d’une collaboration entre des chercheurs de l’Université McGill et de l’Université de Toronto, a vu le jour à l’approche des élections de 2019, bien que son infrastructure ait été mise en place après les élections. Il a pour objectif d’améliorer la compréhension de l’écosystème médiatique, de la façon dont les informations y circulent, des acteurs qui le composent, des effets de son fonctionnement sur les informations auxquelles la population est exposée et de l’influence de ces informations sur le comportement de la population. Il s’adresse aux particuliers, aux journalistes et aux décideurs politiques. Je traite du MEO au chapitre 13 (volume 3).

Dans le cadre de ses travaux concernant les élections générales de 2019, le MEO a surveillé Facebook et Twitter (désormais X), ainsi que les actualités d'une vingtaine d'organes de presse. Il a également effectué neuf sondages et acheté des données concernant environ 1 300 personnes.

Le MEO a constaté que la mésinformation et la désinformation n'avaient pas joué de rôle majeur dans les élections de 2019 et n'avaient pas eu d'incidence sur leur résultat. Elles ne semblaient pas coordonnées et ont eu un effet limité sur l'écosystème de l'information.

Le MEO a conclu que l'écosystème canadien de l'information politique pendant les élections de 2019 était probablement plus résilient que celui d'autres pays comme les États-Unis. Il a attribué ce constat à la confiance relativement élevée que la population a dans les médias d'information traditionnels, à des préférences médiatiques relativement homogènes dans lesquelles les informations hyperpartisanes ne jouent qu'un rôle marginal, à des niveaux élevés d'intérêt et de connaissances politiques, et à des niveaux assez faibles de polarisation idéologique.

Je note toutefois qu'au cours des audiences, le professeur Taylor Owen, titulaire de la chaire Beaverbrook d'éthique, de médias et de communications de l'Université McGill et cochercheur principal au MEO, a indiqué que les indicateurs de la résilience démocratique au Canada ont connu une baisse depuis les élections de 2019.

7.10 Conclusion

Avant d'évaluer les répercussions des événements entourant les élections générales de 2019, je vais examiner les événements entourant les élections générales de 2021. C'est ce dont traite le chapitre suivant.

CHAPITRE 8

Les élections générales de 2021

Les incidents et les réponses

8.1	Introduction	135
8.2	Les breffages du Groupe de travail à des représentants de partis politiques détenant une autorisation de sécurité	135
8.3	La mésinformation et la désinformation concernant la plateforme politique du Parti conservateur, Erin O’Toole et Kenny Chiu	138
8.4	Le breffage à l’intention des représentants du Parti libéral détenant une autorisation de sécurité	148
8.5	Les soupçons d’ingérence étrangère dans la course électorale de Vancouver-Est	148
8.6	Les soupçons d’ingérence étrangère de la part du gouvernement indien	151
8.7	Les soupçons d’activité de désinformation russe	151
8.8	Conclusion	152

Les informations peuvent être incomplètes : des produits de renseignement sont abordés à de nombreux endroits dans ce rapport public. Veuillez noter que ce rapport ne contient que les informations pertinentes qui peuvent être convenablement présentées de manière à ne pas porter atteinte aux intérêts cruciaux du Canada ou de ses alliés, à la défense nationale ou à la sécurité nationale. Du renseignement additionnel peut exister.

8.1 Introduction

Un certain nombre d'allégations d'ingérence étrangère ont fait surface pendant les élections générales de 2021. Ce chapitre donne un aperçu de la preuve administrée en lien avec ces allégations, notamment :

- La désinformation ayant visé le Parti conservateur du Canada (le « **Parti conservateur** »), son chef Erin O'Toole et l'un de ses candidats en Colombie-Britannique, Kenny Chiu.
- Des questions liées à l'ingérence étrangère qui ont été signalées aux représentants du Parti libéral du Canada (le « **Parti libéral** ») détenant une autorisation de sécurité.
- Des événements survenus dans la circonscription de Jenny Kwan, députée du Nouveau Parti démocratique (le « **NPD** ») dans la grande région de Vancouver.
- De possibles activités d'ingérence étrangère menées par l'Inde et la Russie.

Avant d'aborder ces allégations, je vais examiner la preuve que j'ai entendue au sujet des breffages qui ont été fournis par le Groupe de travail sur les menaces en matière de sécurité et de renseignement visant les élections (le « **Groupe de travail** ») à des représentants de partis politiques détenant une autorisation de sécurité. Je procède de cette manière, car il est important de contextualiser ce que les partis politiques disent avoir compris de la menace d'ingérence étrangère avant les élections de 2021.

8.2 Les breffages du Groupe de travail à des représentants de partis politiques détenant une autorisation de sécurité

Comme je l'ai souligné au chapitre 15 (volume 4), le Groupe de travail a donné, en 2019 et en 2021, des breffages de niveau « Secret » à des représentants de partis politiques détenant une autorisation de sécurité.

Pendant les audiences publiques de la Commission, j'ai entendu les témoignages de représentants du Parti conservateur, du NPD et du Parti libéral détenant une autorisation de sécurité et ayant participé à ces breffages. Ces représentants ont indiqué avoir reçu, lors de ces breffages, des informations générales et contextuelles sur les menaces, et non du renseignement précis ou de nature à leur permettre de prendre des mesures.

Les représentants de ces partis ont affirmé qu'en juillet 2021, lors du premier breffage préélectoral, le Groupe de travail leur a dit qu'il existait peu de preuve permettant de croire que des activités d'ingérence étrangère pourraient avoir une incidence sur les élections. Walied Soliman, représentant du Parti conservateur, a affirmé que cela avait confirmé son opinion selon laquelle il n'était pas nécessaire de trop se soucier de l'ingérence étrangère en vue des élections de 2021 (il a utilisé l'expression « *low on the radar* »), puisque rien de préoccupant n'était survenu lors des élections de 2019. Les représentants du Parti libéral et du NPD ont aussi convenu que ce qu'ils avaient entendu du Groupe de travail les avait rassurés.

M. Soliman a affirmé qu'il est tout à fait favorable à l'existence d'un organe comme le Groupe de travail, et qu'il y avait un grand potentiel dans le fait d'offrir des breffages aux représentants des partis politiques détenant une autorisation de sécurité. Cependant, comme les représentants des autres partis, il a été déçu de ne pas recevoir d'informations suffisamment précises pour permettre au parti de prendre des mesures en réponse à ces informations. Anne McGrath, la représentante du NPD, a affirmé n'avoir reçu aucune information ni aucun outil lui permettant de reconnaître l'ingérence étrangère : seulement des numéros de téléphone à composer dans l'éventualité où l'un des représentants des partis soupçonnerait des activités d'ingérence étrangère.

M. Soliman s'est demandé pourquoi il avait dû entreprendre un processus d'autorisation de sécurité aussi poussé alors que, selon lui, il n'avait rien appris de plus que ce qu'il avait déjà lu dans les journaux.

Les responsables du Groupe de travail ont affirmé que les breffages comportaient deux objectifs. Le premier était de fournir « un peu » plus d'informations que celles qui se trouvent dans les sources ouvertes sur les tactiques et les techniques utilisées par les pays étrangers qui se livrent à des activités d'ingérence étrangère. Les breffages avaient pour but de sensibiliser les partis politiques pour qu'ils puissent repérer d'éventuelles activités d'ingérence étrangère dans leur milieu. Les responsables du Groupe de travail ont reconnu qu'il n'était pas possible d'agir immédiatement sur la base de ce type d'information.

Le deuxième objectif des breffages était d'ouvrir un canal de communication dans les deux sens afin que les partis puissent transmettre des informations au Groupe de travail en retour s'ils avaient des préoccupations.

La Commission a reçu les notes de breffage du Groupe de travail qui ont servi à informer les représentants des partis politiques en juillet 2021. Dans une section intitulée « Leçons apprises de 2019 », un point se lit ainsi : « Le Groupe de travail a constaté des activités d’ingérence étrangère en lien avec les élections ciblant certaines circonscriptions et certains candidats. Elles étaient menées essentiellement par la Chine et, dans une moindre mesure, par l’Inde et le Pakistan, au moyen d’intermédiaires. Aucune de ces activités ne justifiait la tenue d’enquêtes criminelles »⁵⁴.

Une section intitulée « Contexte de la menace d’ingérence étrangère de 2021 » contient des informations selon lesquelles la République populaire de Chine (la « **RPC** ») serait le principal acteur menaçant pour les élections à venir et pourrait chercher à s’ingérer dans certaines circonscriptions, soit pour appuyer les candidats perçus comme étant favorables à la RPC ou pour nuire à ceux perçus comme lui étant défavorables.

Par ailleurs, les notes précisent que l’utilisation des plateformes de médias sociaux par des acteurs étatiques pour mener des campagnes de désinformation s’est accrue et que cette tendance est susceptible d’être un facteur dans le contexte électoral, bien qu’il soit difficile d’attribuer de telles activités à des acteurs étrangers.

Lorsqu’il a été interrogé au sujet des notes de breffage, le représentant du Parti libéral a affirmé à la Commission ne pas avoir vu ce document, mais que celui-ci reflétait généralement la nature du breffage qu’il avait reçu. La représentante du NPD a affirmé que les informations contenues dans le document étaient plus précises que tout ce qu’elle se rappelle avoir reçu. Le représentant du Parti conservateur a affirmé qu’il ne se souvenait pas d’avoir reçu ces informations et qu’il aurait été alarmé par ce type d’affirmations.

Les représentants des partis politiques n’ont pas reçu de copie des notes de breffage du Groupe de travail. Tous les breffages ont été donnés verbalement et les représentants n’étaient pas autorisés à prendre des notes. Je souligne que les documents de niveau « Secret » sont assujettis à des règles précises quant à l’endroit où ils peuvent être examinés et à la façon dont ils doivent être conservés. Les responsables du Groupe de travail ont toutefois affirmé que « les notes étaient lues textuellement et que les mots utilisés ont été choisis méticuleusement et approuvés par toutes les agences de renseignement »⁵⁵.

Quelles que soient les informations précises qui ont été transmises aux représentants des partis politiques à des dates spécifiques, à mon avis, il est manifeste qu’il y avait une grande différence entre les attentes des représentants quant aux informations qui allaient leur être communiquées et ce que le Groupe de travail a effectivement été en mesure de leur fournir.

⁵⁴ Breffage du Groupe de travail pour les partis politiques ayant une cote de sécurité de niveau « Secret », p. 2, CAN018041.

⁵⁵ Témoignage d’un représentant du SCRS, 5 avril 2024, Transcription, vol. 11, p. 187.

Il semble que le rôle du Groupe de travail ait été mal expliqué ou mal compris, ou peut-être les deux. Il est clair que les représentants des partis politiques ont l'impression de ne pas avoir été informés adéquatement par le Groupe de travail, et même d'avoir été indûment rassurés par les informations reçues, ce qui les a incités à baisser la garde.

8.3 **La mésinformation et la désinformation concernant la plateforme politique du Parti conservateur, Erin O'Toole et Kenny Chiu**

Les fausses informations véhiculées à propos de la plateforme politique du Parti conservateur et d'Erin O'Toole

Pendant la période électorale, le Parti conservateur et son chef de l'époque, Erin O'Toole, ont fait l'objet de reportages inexacts qui ont été abondamment diffusés dans des médias de langue chinoise connus pour avoir, ou pouvant avoir, des liens avec la RPC ou avec le Parti communiste chinois.

J'ai entendu le témoignage de M. O'Toole sur les raisons pour lesquelles il croit que le Parti conservateur a été la cible d'une campagne de désinformation. Avant les élections de 2021, le Parti conservateur a déposé une motion à la Chambre des communes afin de reconnaître le génocide des Ouïghours. Le caucus du Parti conservateur a également appuyé un projet de loi d'initiative parlementaire proposé par le député conservateur Kenny Chiu visant à établir un registre sur l'influence étrangère. Ces deux initiatives ont probablement été perçues par la RPC comme lui étant défavorables.

Le Parti conservateur a également posé des questions à la Chambre des communes sur les soupçons d'espionnage par la RPC dans un laboratoire du gouvernement à Winnipeg. Cela aurait mené le Parti libéral, le parti au pouvoir, à laisser entendre que le Parti conservateur faisait écho au sentiment défavorable qui prévalait pendant la pandémie à l'endroit des Asiatiques. Selon M. O'Toole, cette suggestion a alimenté un discours voulant que le Parti conservateur soit défavorable à la Chine. Ce discours a été amplifié dans les médias de langue chinoise qui ont critiqué le Parti conservateur pour ses positions sur les questions liées à la RPC.

À la fin du mois d'août 2021, le Mécanisme de réponse rapide d'Affaires mondiales Canada (le « **MRR du Canada** ») a pris connaissance de discussions sur WeChat selon lesquelles M. O'Toole bannirait WeChat s'il était élu. WeChat est une application de médias sociaux populaire utilisée par de nombreuses personnes parlant mandarin.

Le 28 août, York BBS, un compte de nouvelles WeChat populaire et qui pourrait avoir des liens avec la RPC, a partagé une publication anonyme qui reprenait la teneur de ces discussions et ajoutait que M. O'Toole était la « version canadienne de Trump ». La publication a été partagée le lendemain par des comptes de nouvelles WeChat dans la grande région de Vancouver.

Les messages au sujet des intentions de M. O'Toole et de la plateforme du Parti conservateur ont commencé à être diffusés plus largement vers le 8 septembre, lorsqu'un article paru dans le Hill Times, un journal d'Ottawa, a cité un analyste politique canadien qui disait que le Parti conservateur voulait pour ainsi dire rompre les liens diplomatiques avec la RPC. York BBS a ensuite publié un article sur Erin O'Toole qui portait essentiellement sur la plateforme électorale du Parti conservateur et contenait des informations erronées.

Le 9 septembre, le Global Times, un média d'État chinois, a publié un article intitulé « L'hostilité des Conservateurs canadiens envers la Chine nourrit le ressentiment envers Beijing dans un contexte de relations déjà amères ». Cet article était inspiré de celui du Hill Times dans lequel il était question des politiques des différents partis politiques quant aux relations entre la Chine et le Canada.

Entre le 10 et le 16 septembre, au moins huit comptes de nouvelles WeChat populaires au Canada ont partagé l'histoire du Global Times selon laquelle le Parti conservateur allait « rompre les liens » avec la RPC. Plus d'une dizaine de médias chinois, provinciaux et d'État, ont aussi publié cette histoire. Le 12 septembre, un reportage vidéo similaire à l'histoire du Global Times a été diffusé par Xinhua News, une agence de presse de la RPC.

Il semble que les fausses histoires concernant M. O'Toole aient ensuite cessé d'être diffusées après le 12 septembre.

Les fausses informations concernant le député Kenny Chiu et le registre sur l'influence étrangère

Au début du mois de septembre, pendant une période de deux semaines, de l'information erronée a circulé à propos d'un député du Parti conservateur, Kenny Chiu, qui tentait de se faire réélire dans Steveston–Richmond-Est. On trouve dans cette circonscription de la région de Vancouver une importante communauté issue de la diaspora chinoise.

Le 13 avril 2021, M. Chiu a déposé un projet de loi d'initiative parlementaire visant la création d'un registre sur l'influence étrangère. M. Chiu a indiqué que son but était d'assurer la transparence des tentatives de lobbying politique menées par des États étrangers au Canada. Même si le projet de loi ne désigne aucun pays en particulier, peu de temps après sa présentation, M. Chiu a reçu de la rétroaction d'électeurs disant qu'il était raciste et défavorable à la Chine.

Le 6 septembre 2021, le 105.9 Yes My Radio, un média de nouvelles de Markham, en Ontario, a publié un blogue anonyme en chinois, qui demandait aux lecteurs de « prêter attention au registre sur l'ingérence étrangère de Kenny Chiu ». L'auteur déclarait que toute personne ou tout groupe entretenant des liens avec la Chine pourrait être considéré comme un porte-parole de ce pays et serait tenu de s'inscrire au registre.

Le 8 septembre, le Global Chinese Convergence Media (le « CGCTV »), un site de nouvelles de Markham, a partagé une version légèrement révisée du blogue du 105.9 Yes My Radio déclarant que la position défavorable de M. Chiu à l'égard de la Chine s'expliquait par ses origines hongkongaises.

Le renseignement disponible suggère qu'il existe des liens étroits entre le 105.9 Yes My Radio et le CGCTV et le gouvernement de la RPC ou des médias d'État de la RPC.

Plus tard, pendant la période électorale, M. Chiu a pris connaissance de messages dans les médias sociaux et d'un article anonyme publié le 9 septembre dans le Today Commercial News, un journal en langue chinoise de la région de Toronto. Ceux-ci affirmaient qu'il avait présenté son projet de loi lié au registre sur l'influence étrangère dans le but de réprimer la communauté chinoise au Canada en obligeant les Canadiennes et les Canadiens d'origine chinoise à s'inscrire comme agents étrangers. Le journal n'avait pas parlé à M. Chiu avant de publier l'article. Le journal a encouragé ses lecteurs à partager l'article avec d'autres médias d'expression chinoise de l'écosystème médiatique canadien.

M. Chiu a dit à la Commission qu'il avait commencé à conserver des captures d'écran des messages apparaissant sur WeChat. Il croit que quelqu'un, probablement la RPC, exploitait les sentiments de l'électorat pour lui nuire. M. Chiu a rapporté que les bénévoles sino-canadiens avaient cessé de venir l'aider dans sa campagne, un changement qu'il voyait comme le signe que ces bénévoles avaient été mis en garde de ne pas participer à sa campagne.

M. Chiu a tenté de répondre à ce récit dans les médias, mais son message n'a pas été repris ou diffusé par les médias de langue chinoise. M. Chiu dit qu'il a été boudé par les médias de langue chinoise, qui ne l'ont généralement pas couvert durant sa campagne. Il a vu une différence dans le traitement que les médias lui ont réservé et celui qu'ils ont réservé à son opposant du Parti libéral, qui a fini par gagner l'élection.

M. Chiu rapporte l'affaire à la campagne centrale du Parti conservateur et au Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS)

Au début du mois de septembre 2021, la direction de la campagne de M. Chiu a communiqué avec des représentants de la campagne centrale du Parti conservateur pour leur faire part de ces préoccupations. À cette époque, Fred DeLorey, le directeur de la campagne du Parti conservateur, et Tausha Michaud, la cheffe de cabinet de M. O'Toole, recevaient des plaintes d'organismes de campagne selon lesquelles des électeurs dans certaines communautés étaient détournés des candidats du Parti conservateur.

M. Chiu a aussi signalé ses préoccupations au Service canadien du renseignement de sécurité (le « **SCRS** »), qui lui avait fourni un breffage défensif avant les élections. M. Chiu a dit que le SCRS ne lui a rien dit et ne lui a pas offert d'aide lorsqu'il a exprimé ses préoccupations. Le SCRS lui a demandé une copie imprimée des captures d'écran qu'il avait prises des messages comportant de la mésinformation et de la désinformation. M. Chiu n'a plus entendu parler du SCRS jusqu'à ce qu'il reçoive un breffage à l'automne 2023, après la parution d'articles dans les médias faisant état de fuites alléguées de rapports de renseignement du SCRS.

Pendant son témoignage, M. Chiu a décrit de manière poignante son sentiment d'avoir eu besoin d'aide, sans toutefois en trouver. Je peux comprendre pourquoi il s'est senti ainsi. L'aide que le gouvernement aurait pu ou aurait dû lui offrir à ce moment n'est pas facile à définir. Toutefois, comme je l'ai mentionné dans mon rapport initial, cette situation soulève la question de savoir quand et comment le gouvernement devrait intervenir pour contrer la mésinformation et la désinformation en ligne, y compris pendant les élections. J'en traiterai dans mes recommandations.

Le Bureau du commissaire aux élections fédérales (BCEF) examine les allégations d'ingérence étrangère dans le cadre des 44^e élections générales dans la grande région de Vancouver

À la suite d'une plainte du Bloc Québécois en décembre 2022, le Bureau du commissaire aux élections fédérales (le « **BCEF** ») a entrepris un examen de certaines allégations relatives à l'ingérence étrangère qui se concentraient sur les circonscriptions électorales de la grande région de Vancouver et sur la campagne infructueuse de Kenny Chiu dans la circonscription de Steveston-Richmond-Est. Le but de l'examen était de déterminer s'il y avait suffisamment de preuves pour mener une enquête plus approfondie sur de possibles infractions à la *Loi électorale du Canada* (la « **LEC** »).

Il s'agit du premier examen d'impo »tanc' effectué par le BCEF concernant l'ingérence étrangère. Les enquêteurs du BCEF ont conclu que, bien que les informations reçues au cours de l'examen permettent de croire qu'il y a eu des tentatives d'influencer la diaspora chinoise au Canada, ils n'ont pas obtenu de preuves suffisantes à l'appui d'un quelconque élément d'influence étrangère induite ou d'autres infractions telles que définies par la LEC.

Les enquêteurs du BCEF ont toutefois constaté que les informations recueillies au cours de leur enquête indiquent que « des représentants de la RPC avaient alimenté et orienté la campagne anti-Parti conservateur », menée au moyen d'une série de déclarations publiques émanant de responsables diplomatiques et consulaires. Ils ont constaté que « la campagne dans son ensemble avait été conduite et amplifiée au moyen d'une approche multidimensionnelle, par le biais d'associations sino-canadiennes, d'intérêts commerciaux sino-canadiens, ainsi que de messages omniprésents dans les médias sociaux et les médias imprimés, numériques et radiodiffusés »⁵⁶.

Le BCEF a informé verbalement la Gendarmerie royale du Canada (la « **GRC** ») et le SCRS des résultats de son enquête.

La circulation de l'information jusqu'aux décideurs en période électorale

Durant la période électorale, des agences gouvernementales étaient au courant que des médias associés à la RPC diffusaient et amplifiaient de l'information trompeuse au sujet de la plateforme du Parti conservateur, d'Erin O'Toole et de Kenny Chiu.

La représentante d'Affaires mondiales Canada (« **AMC** ») au sein du Groupe de travail a expliqué qu'en date du 9 septembre 2021, le Mécanisme de réponse rapide du Canada (MRR du Canada) a détecté deux séries d'activités complémentaires pouvant constituer des campagnes de désinformation. L'une était de grande envergure et ciblait le Parti conservateur et M. O'Toole, tandis que l'autre ciblait M. Chiu et le projet de loi proposant l'établissement d'un registre des agents d'influences étrangers. Le MRR Canada savait que des articles de journaux invitaient les Canadiennes et les Canadiens d'origine chinoise à remettre en question l'opportunité de voter pour le Parti conservateur et que ces articles étaient diffusés dans des médias sociaux de langue chinoise.

⁵⁶ Note de service concernant le dossier 2022-0925 (19 août 2024), par. 148-149, CEF0000302_R.

La représentante d'AMC a souligné que le MRR Canada n'avait pas de preuve que la campagne de désinformation était orchestrée par un État étranger. Il existait des indications qu'il s'agissait d'activités coordonnées, mais même si cela pouvait être le fruit d'une intervention de la RPC, il pouvait aussi s'agir d'un phénomène organique. Le Groupe de travail en est venu à une conclusion similaire.

Durant la période électorale, l'information recueillie par le MRR Canada au sujet des deux discours véhiculant de fausses informations a été mentionnée dans certains de ses rapports quotidiens. Ces rapports ont servi à préparer les rapports de situation quotidiens du Groupe de travail, ces derniers étant ensuite transmis au panel du Protocole public en cas d'incident électoral majeur (le « **Panel des cinq** » ou le « **Panel** »).

Le MRR Canada a également produit des rapports hebdomadaires qui ont été transmis au Groupe de travail ainsi qu'au Comité de coordination sur la sécurité des élections. Le 13 septembre 2021, le MRR Canada a préparé un rapport portant précisément sur les discours négatifs circulant en ligne au sujet du Parti conservateur, et ce rapport a été transmis au Groupe de travail.

Le Panel des cinq a été informé que le MRR Canada suivait de près la situation et des breffages sur la question lui ont été donnés lors de leurs réunions hebdomadaires.

Le Panel des cinq a discuté de la circulation de ces fausses informations. À l'instar du MRR Canada, il a mentionné qu'il était difficile d'attribuer la responsabilité de ces activités à des acteurs ou à des agents étrangers.

L'implication de la RPC dans la diffusion ou l'amplification d'informations trompeuses en 2021 est moins claire que son implication dans une campagne de désinformation ultérieure menée contre le député Michael Chong en mai 2023, que j'aborde au chapitre 15 (volume 4). Néanmoins, on ne peut écarter cette implication.

D'après la preuve que j'ai entendue, attribuer à des États étrangers la responsabilité d'activités menées en ligne représente une tâche très difficile et il est rare qu'on puisse atteindre un degré de certitude absolue dans de tels cas. Cependant, je dois poser la question suivante : que faut-il faire devant cette difficulté? Que pouvons-nous faire lorsque nous ne pouvons attribuer avec certitude une campagne de désinformation à des pays étrangers?

Dans le cas de M. Chiu, le Panel des cinq n'était pas enclin à intervenir puisqu'il ne pouvait pas distinguer les activités en question des débats politiques qui ont lieu, et qu'il faut favoriser, durant les élections. Le Panel des cinq a expliqué que ces débats peuvent comporter des faussetés tout en étant protégés au titre de la liberté d'expression, pourvu qu'ils ne soient ni parrainés ni amplifiés par des États étrangers.

Il faut reconnaître que certaines distorsions du débat politique peuvent constituer une forme d'expression acceptable tant qu'elles ne sont pas orchestrées par un État étranger. La question de l'attribution s'avère donc très pertinente, de même que celle de savoir ce qu'il est possible de faire lorsqu'il n'est pas possible d'attribuer une campagne de désinformation avec certitude à un État étranger.

Le Panel des cinq a conclu que le seuil pour procéder à une annonce publique n'était pas atteint et qu'aucune autre mesure n'était justifiée. Sa conclusion reposait sur un certain nombre de considérations, notamment sur les déclarations que M. Chiu avait faites publiquement sur sa plateforme personnelle de médias sociaux au sujet de ces fausses informations et qui, selon le Panel des cinq, avaient permis de corriger l'écosystème de l'information. Le Panel a aussi tenu compte du fait que les fausses informations au sujet de M. O'Toole ont perdu de leur force bien avant le jour du scrutin.

Je ne suis pas du tout convaincue par l'idée d'un écosystème médiatique qui se nettoie de lui-même. Lorsque la désinformation se dissipe, il est souvent trop tard. Les dommages causés au processus démocratique ou aux personnes ciblées peuvent déjà s'être matérialisés. Le docteur Chris Tenove, directeur adjoint du Centre for the Study of Democratic Institutions (le centre d'étude des institutions démocratiques) de l'Université de la Colombie-Britannique, a déclaré pendant les audiences de la Commission relatives aux politiques que les écosystèmes d'information ne se nettoient jamais complètement. Cela ne veut pas dire que la correction des fausses histoires est inutile, mais elle est loin de constituer un remède parfait.

Le fait que les fausses informations ciblant M. Chiu et M. O'Toole se soient estompées avant le jour du scrutin ne signifie pas davantage qu'elles n'ont pas eu d'effet. À mon avis, il devrait être possible d'intervenir plus rapidement en pareil cas. Je doute cependant que le public accepte que de hauts fonctionnaires déterminent quelles informations doivent être corrigées. Il faut donc réfléchir à une autre solution qui soit acceptable et, espérons-le, en trouver une.

Aucun des représentants de partis politiques détenant une autorisation de sécurité ne se souvient d'avoir été spécifiquement informé de ces deux séries de fausses informations. Au sein du Groupe de travail, les représentants d'AMC et du Centre de la sécurité des télécommunications se souviennent les avoir informés. Les documents produits dans le cadre des travaux de la Commission comportent plusieurs mentions d'une rencontre avec des représentants de partis politiques le 15 septembre 2021, mais ne donnent aucune indication sur ce qui a été dit, le cas échéant, au sujet de ces fausses informations. Dans ces circonstances, compte tenu du temps qui s'est écoulé depuis et de l'absence de documents écrits, je suis incapable de déterminer si l'information a été ou non communiquée de façon appropriée aux représentants des partis politiques. J'estime cependant qu'elle aurait dû l'être.

La plainte du Parti conservateur à des fonctionnaires du gouvernement

Peu après les élections, M. Soliman et M^{me} Michaud ont avisé par téléphone le Bureau du Conseil privé (le « **BCP** ») que des candidats du Parti conservateur croyaient que des activités d'ingérence étrangère avaient été menées pendant la campagne. L'équipe de campagne du Parti conservateur a rassemblé des documents qu'elle a envoyés au BCP quelques jours après l'appel.

Le BCP a demandé au Groupe de travail de se pencher sur ces plaintes. Le représentant du SCRS au sein du Groupe de travail a affirmé que les allégations avaient été prises au sérieux et que des ressources importantes avaient été consacrées, principalement par le SCRS et le MRR du Canada, pour évaluer la situation. Dans un rapport d'évaluation daté du 19 octobre 2021, le Groupe de travail constate qu'il lui est impossible de « conclure avec certitude que la RPC a cherché à influencer de façon clandestine et trompeuse les résultats dans les 13 circonscriptions mentionnées par le Parti conservateur ». En outre, il ne peut « établir de manière concluante jusqu'à quel point un gouvernement étranger a cherché à orchestrer clandestinement, en ligne ou dans les médias, des activités visant à discréditer le Parti conservateur, ses candidats ou ses politiques avec l'intention précise d'influencer l'issue des élections »⁵⁷.

À mon avis, le Groupe de travail utilise ici un langage très peu clair. Il serait utile que les organismes gouvernementaux qui font de telles évaluations utilisent des mots qui expriment clairement leur position.

Le Groupe de travail a remarqué que le contenu des publications était similaire et qu'elles avaient été partagées à des moments rapprochés, ce qui était notable et inhabituel. Il a ajouté que certains des propos reprenaient des arguments que formule ouvertement le gouvernement de la RPC et qui figurent dans la propagande du Parti communiste chinois.

Le 22 octobre 2021, un représentant du BCP a informé M. Soliman et M^{me} Michaud de l'évaluation du Groupe de travail. Dans son témoignage, M. Soliman a déclaré que cette rencontre tenait davantage d'un exercice de communication que d'une recherche de la vérité et d'un exercice de politique publique.

De l'avis de M. Soliman, le gouvernement a réagi aux documents du Parti conservateur avec une certaine indifférence, étant d'avis que des activités d'ingérence n'avaient pas été menées pendant la campagne électorale. Cependant, M. Soliman ne disposait d'aucun élément lui permettant de remettre ce jugement en question et savait pertinemment que la situation lui donnait un air de mauvais perdant.

⁵⁷ Évaluation du Groupe de travail, 19 octobre 2021, p. 2, CAN014862.

Les conclusions du Groupe de travail demeurent inchangées

Dans son rapport après-action du 17 décembre 2021, le Groupe de travail a confirmé qu'il ne disposait d'aucune preuve claire démontrant que l'activité en ligne ait été une campagne dirigée par la RPC. Cependant, le Groupe de travail déclare également avoir constaté des « indices d'une possible coordination entre divers médias canadiens en langue chinoise et des médias de la RPC et du Parti communiste chinois »⁵⁸. Ces conclusions illustrent les difficultés que présente l'attribution de responsabilité, et l'importance de fixer un seuil d'intervention raisonnable. Selon certains participants aux travaux de la Commission, compte tenu des indices d'une possible coordination détectée par le Groupe de travail, des mesures auraient dû être prises. J'aborde cette question au chapitre 11 (volume 3), où je traite de la cyberattribution.

Dans une note préparée en vue d'un breffage à l'intention du cabinet du premier ministre en février 2023, le SCRS s'est dit d'avis que les activités d'ingérence de la RPC en 2021 étaient « presque certainement » motivées par une perception voulant que le Parti conservateur ait mis de l'avant une plateforme défavorable à la RPC. Au sujet des activités en ligne constatées, la note précise que :

[passage caviardé] la coïncidence entre ces efforts et la montée des Conservateurs dans les sondages, les ressemblances entre les propos et des articles publiés par des médias d'État de la RPC, ainsi que les ententes de partenariat entre ces médias basés au Canada et des entités de la RPC, tout [cela] **porte à croire que ces efforts ont été orchestrés ou dirigés par la RPC.**⁵⁹

Le directeur du SCRS à l'époque, David Vigneault, a confirmé que cette déclaration ne reflète aucun changement à l'analyse ni aux conclusions du Groupe de travail, particulièrement lorsque ce dernier affirme ne pas être en mesure de conclure que les activités en ligne étaient orchestrées par la RPC.

⁵⁸ Groupe de travail sur les menaces en matière de sécurité et de renseignement visant les élections – Rapport après-action [élections fédérales de 2021], p. 2, CAN002359.

⁵⁹ Service canadien du renseignement de sécurité, Breffage pour le cabinet du premier ministre sur les menaces d'ingérence étrangère visant les institutions démocratiques du Canada, p. 3, CAN004495 (le gras est utilisé dans le texte original).

Analyse de l'observatoire de l'écosystème médiatique

L'analyse du Groupe de travail est cohérente avec les conclusions de l'observatoire de l'écosystème médiatique (le Media Ecosystem Observatory, ou le « **MEO** ») concernant les élections de 2021. Comme ce fut le cas pour les élections générales de 2019, le MEO a effectué une surveillance des médias sociaux, une collecte de données à grande échelle et une recherche par sondage liées aux élections de 2021. En outre, le MEO disposait d'une équipe de chercheurs en ligne pour observer, de manière qualitative, les communautés et les conversations ayant cours sur les élections. Le MEO a également mis en place une surveillance en mandarin sur WeChat et Weibo. La méthodologie du MEO comprenait un sondage auprès des personnes d'origine chinoise et portant sur leurs attitudes avant et après les élections afin de déterminer s'il y avait eu un changement durant les élections.

Bien que le MEO ait constaté une grande quantité de désinformation dans l'écosystème médiatique, surtout en ce qui concerne les mesures de prévention contre la COVID-19 et les allégations de fraude électorale généralisée, il a conclu que la désinformation avait eu une incidence limitée sur les élections, étant donné qu'elle avait suscité peu de discussions et que les Canadiennes et les Canadiens avaient été en mesure de détecter les faux récits.

Plus précisément, le MEO a dit avoir constaté que des responsables de la RPC et des médias d'État avaient commenté les élections dans le but apparent de convaincre les Canadiennes et les Canadiens d'origine chinoise de voter contre le Parti conservateur et Erin O'Toole, et que des informations trompeuses circulaient sur les plateformes de médias sociaux en langue chinoise au sujet de Kenny Chiu. Le MEO n'a toutefois pas trouvé de preuve que cette activité a eu des conséquences importantes sur les élections dans leur ensemble, mais n'a pas pu écarter la possibilité que les courses à l'investiture dans certaines circonscriptions aient pu être affectées.

À la lumière de ce qu'a constaté le MEO, je reste convaincue qu'au moment où il a été fait, le constat du Panel des cinq, selon lequel les activités en ligne constatées par le MRR Canada n'atteignaient pas le seuil nécessaire pour procéder à une annonce publique, était raisonnable. Toutefois, cette situation met en relief une grave lacune dans les mécanismes existants pour faire face à la désinformation ou la désinformation soupçonnées en période électorale, des mécanismes dont l'application est davantage limitée lorsque WeChat est mis dans l'équation. En outre, l'absence de lignes directrices claires quant au moment où le gouvernement peut agir en l'absence d'une annonce publique par le Panel des cinq, comme ce fut le cas dans l'affaire du Buffalo Chronicle en 2019, n'aide pas. Ce sont là des questions sur lesquelles je me penche dans mes recommandations.

8.4 Le breffage à l'intention des représentants du Parti libéral détenant une autorisation de sécurité

Vers le 12 septembre 2021, des représentants du SCRS, avec l'appui du BCP, ont breffé les représentants autorisés du Parti libéral au sujet d'une question liée à l'ingérence étrangère. Les informations qui y ont été discutées avaient déjà été communiquées au Panel des cinq à la fin du mois d'août et au début du mois de septembre. Les représentants du Parti libéral ont ensuite relayé les informations à Jeremy Broadhurst, qui était alors un membre haut placé de l'équipe de campagne du Parti libéral et qui était en congé de son poste de chef de cabinet du ministre des Affaires étrangères. Selon M. Broadhurst, les informations qu'il a reçues ne nécessitaient aucune mesure immédiate ni aucun suivi. Notamment pour des raisons de logistique, M. Broadhurst n'a pas pu, avant le jour des élections, communiquer au premier ministre les informations qu'il avait apprises lors du breffage. Il l'a toutefois fait peu après.

Après le breffage des représentants du Parti libéral, le Panel des cinq a assuré le suivi de ces questions tout au long de la période électorale. À aucun moment, le Panel n'a jugé qu'elles atteignaient le seuil justifiant une déclaration publique au sens du Protocole public en cas d'incident électoral majeur.

L'objet du breffage donné aux représentants du Parti libéral, concernant un représentant d'un gouvernement étranger soupçonné d'ingérence étrangère, est l'un des principaux cas d'ingérence étrangère soupçonnée listés dans le rapport institutionnel que le SCRS a déposé à la Commission. Je traite de cette liste de cas plus en détail au chapitre 10 (volume 3). Le renseignement relatif à cette affaire précise et la réponse du gouvernement à ce renseignement sont discutés en détail dans le complément classifié de mon rapport initial et dans le complément classifié de ce rapport-ci.

8.5 Les soupçons d'ingérence étrangère dans la course électorale de Vancouver-Est

Jenny Kwan est députée de Vancouver-Est. Cette circonscription englobe le quartier chinois historique de Vancouver. Membre du caucus du NPDP, M^{me} Kwan a été élue pour la première fois à la Chambre des communes en 2015 après avoir fait carrière en politique municipale et provinciale. Canadienne d'origine chinoise, M^{me} Kwan a immigré de Hong Kong alors qu'elle était enfant.

M^{me} Kwan a fait plusieurs déclarations publiques et a pris des positions publiques critiques à l'égard du gouvernement de la RPC. M^{me} Kwan a régulièrement commémoré le massacre de la place Tiananmen et a participé à de nombreux rassemblements communautaires en tant qu'activiste et élue. Ses préoccupations et ses critiques publiques au sujet des politiques de la RPC, surtout en ce qui concerne Taïwan, Hong Kong et la communauté ouïghoure, ont pris de l'ampleur vers 2019.

M^{me} Kwan a témoigné de plusieurs incidents qui, selon elle, pourraient être attribuables à de l'ingérence de la part de la RPC en réaction à ces positions. Il s'agit notamment d'incidents survenus lors des élections de 2021 et durant la période entourant ces élections. M^{me} Kwan n'avait aucune preuve directe de l'implication de la RPC dans ces événements, mais ses expériences concordent avec un rapport publié par le Groupe de travail en 2024, qui mentionne que les réseaux communautaires locaux constituent un vecteur clé de facilitation de l'ingérence étrangère. En mai 2023, M^{me} Kwan a été informée lors d'un breffage du SCRS qu'elle était considérée comme une « cible permanente » pour la RPC.

L'exclusion lors d'activités communautaires

Depuis qu'elle a pris davantage de positions publiques critiques envers le gouvernement de la RPC, M^{me} Kwan a constaté un changement radical dans ses relations, auparavant cordiales, avec les grandes organisations communautaires sino-canadiennes de sa circonscription. Depuis 2019, celles-ci ne l'ont plus invitée à plusieurs des activités importantes de certaines de ces organisations.

M^{me} Kwan a remarqué que ses électeurs étaient plus craintifs à l'idée de voter pour elle et qu'ils s'inquiétaient de la possibilité que la RPC découvre qu'ils avaient voté pour elle ou l'avaient appuyée, et que cela ne compromette la sécurité de leurs familles en RPC.

En guise d'exemple, M^{me} Kwan a témoigné d'une situation où elle a été exclue d'une activité importante dans sa communauté. En 2022, une célébration publique a marqué le Nouvel An lunaire dans sa circonscription. Le moment revêtait une importance particulière, car la pandémie de COVID-19 avait empêché la tenue de l'événement les années précédentes. Deux groupes l'organisaient, dont l'un, la Chinese Benevolent Association, entretient des liens présumés avec le Département du travail du Front uni (le « DTFU »). Le DTFU est un département du Parti communiste chinois qui est chargé de recueillir du renseignement et de mener des activités d'ingérence étrangère, notamment en influençant les membres des communautés issues de la diaspora chinoise vivant dans d'autres pays.

M^{me} Kwan n'a pas été invitée à cette activité, contrairement aux députés d'autres circonscriptions de Vancouver. Dans son témoignage, M^{me} Kwan a déclaré qu'elle pensait en avoir été exclue en raison de son appui aux

manifestants pour la démocratie à Hong Kong et à la motion relative au génocide des Ouïghours présentée à la Chambre des communes.

Je souligne que, d'après le renseignement disponible, des représentants de la RPC ont coordonné, lors des élections générales de 2019, l'exclusion de candidats de partis perçus comme étant défavorables à la Chine d'activités communautaires dans la grande région de Vancouver. Pour ce faire, ils auraient eu recours à des intermédiaires de la RPC. Toujours selon le renseignement disponible, l'exclusion délibérée de politiciens lors d'activités communautaires sino-canadiennes semble s'être poursuivie en 2020 et en 2021.

Le dîner en soutien d'un candidat du Parti libéral

M^{me} Kwan a également soulevé des préoccupations relatives au fait que Fred Kwok, membre éminent de la communauté sino-canadienne de Vancouver, ait organisé un dîner gratuit en appui à son adversaire libéral dans le contexte des élections de 2021. Selon M^{me} Kwan, les invitations publiées sur WeChat encourageaient les membres de la communauté à voter pour un député « qui se préoccuperait des problèmes des ressortissants chinois », entendant par là des personnes qui accordent la priorité aux questions qui préoccupent la RPC.

Le 7 septembre 2021, les avocats du NPD ont porté plainte au Bureau du commissaire aux élections fédérales (BCEF), alléguant que l'organisateur du dîner avait enfreint les règles électorales applicables aux tiers. En réponse, M. Kwok a déclaré que le dîner avait coûté 1 500 \$. Or, M^{me} Kwan est d'avis que le coût réel dépassait largement ce montant.

À la suite d'une enquête du BCEF, l'agent officiel de campagne du Parti libéral dans Vancouver-Est s'est vu imposer une amende administrative pour avoir omis de déclarer le dîner comme contribution non monétaire. Le BCEF a déterminé que l'organisateur du dîner n'avait enfreint aucune disposition de la *Loi électorale du Canada* (la *LEC*). Le BCEF n'a trouvé aucune trace de financement étranger et a souligné que ce sont les organisateurs libéraux qui avaient approché M. Kwok pour qu'il organise le dîner.

M^{me} Kwan a été déçue par les résultats de l'enquête du BCEF.

M^{me} Kwan a aussi informé la GRC et le SCRS de la tenue de ce dîner. Elle a déclaré qu'à son avis, aucun des organismes gouvernementaux auxquels l'incident a été signalé n'a semblé s'intéresser à la question.

Le rapport de situation quotidien du Groupe de travail produit le 7 septembre 2021 montre que le MRR Canada avait connaissance des invitations au dîner publiées sur WeChat. Le rapport indique que les affiches sur le groupe WeChat où les invitations ont été publiées seraient liées au DTFU selon des rapports de sources ouvertes. M^{me} Kwan a affirmé que les organismes gouvernementaux qu'elle a contactés ne lui ont pas dit que le Groupe de travail connaissait l'existence du dîner.

8.6 Les soupçons d'ingérence étrangère de la part du gouvernement indien

Des agences de renseignement ont signalé que des responsables du gouvernement indien ont :

continué à mener des activités d'ingérence étrangère au Canada, à la fois directement et par l'intermédiaire de leurs mandataires canadiens. Durant les 44^e élections générales, des responsables indiens ont manifesté de l'intérêt pour le scrutin dans certaines circonscriptions et espéraient probablement que des candidats favorables à l'Inde l'emporteraient ou, à tout le moins, que les candidats perçus comme étant défavorables à l'Inde ne soient pas (ré)élus.⁶⁰

Le renseignement disponible révèle également qu'en 2021, un intermédiaire du gouvernement indien a possiblement tenté, de manière clandestine, de soutenir financièrement des candidats de trois partis politiques. Les candidats concernés pourraient ne jamais avoir connu la provenance de ces contributions.

Dans les compléments classifiés de ce rapport et celui de mon rapport initial, j'examine le renseignement portant sur une possible situation d'ingérence étrangère de l'Inde lors des élections générales de 2021, la dissémination de ce renseignement au sein du gouvernement et les mesures prises en réponse. Je n'ai observé aucune lacune en ce qui concerne la circulation de l'information ou la réponse du gouvernement à celle-ci.

8.7 Les soupçons d'activité de désinformation russe

Le renseignement disponible révèle que la Russie dispose de grands moyens et qu'elle cherche à miner la confiance du public dans les systèmes politiques et les processus démocratiques en Occident. Toutefois, les agences de renseignement ont conclu que la Russie ne représente probablement pas un acteur d'ingérence étrangère important en lien avec les élections fédérales canadiennes. Rien ne montre que la Russie cherche à cibler un parti ou un chef politique canadien particulier à des fins d'ingérence étrangère, le Kremlin estimant vraisemblablement que les positions des principaux partis fédéraux canadiens à l'égard de la Russie ne divergent pas beaucoup.

⁶⁰ Groupe de travail sur les menaces en matière de sécurité et de renseignement visant les élections – Rapport après-action [élections fédérales de 2021], p. 6, CAN002359.

Le Panel des cinq n’a pas observé ni été informé de campagne de désinformation concertée de la part de la Russie durant les élections de 2021. L’observatoire de l’écosystème médiatique (le MEO) n’a pas détecté non plus de preuve d’ingérence russe. Cependant, il n’a pas surveillé les médias sociaux ni les plateformes en langue russe et ne peut donc pas exclure la possibilité d’une campagne d’influence russe à petite échelle.

Certains participants qui représentent des communautés issues des diasporas ne partagent pas ce point de vue et insistent pour que la Commission mène sa propre enquête sur l’ingérence russe. Bien que je comprenne leur souhait, ce n’était pas quelque chose que la Commission pouvait accomplir. En effet, elle n’a ni le mandat d’agir en tant qu’agence de renseignement ni l’expertise pour le faire.

Je conviens avec ces participants que le manque de renseignement récolté par le SCRS ou le Centre de la sécurité des télécommunications (le CST) ne prouve pas de manière définitive que la Russie n’a pas commis d’ingérence dans les élections de 2021. Mais cela signifie qu’une telle ingérence n’a pas été observée.

8.8 Conclusion

Dans le chapitre suivant, je présente mon évaluation des répercussions que ces événements ont eu sur l’intégrité des élections générales de 2021.

CHAPITRE 9

Évaluation des répercussions de l’ingérence étrangère

9.1	Aperçu	154
9.2	Il y a eu de l’ingérence étrangère dans les élections de 2019 et de 2021	155
9.3	L’ingérence étrangère n’a pas eu d’incidence sur le système électoral lui-même	156
9.4	L’ingérence étrangère n’a pas eu d’incidence sur la formation du gouvernement	157
9.5	L’ingérence étrangère aurait pu avoir une incidence sur les résultats dans certaines circonscriptions	158
9.6	L’ingérence étrangère a eu une incidence sur l’écosystème électoral en 2019 et en 2021	160
9.7	L’ingérence étrangère ébranle la confiance envers la démocratie canadienne	161
9.8	L’ingérence étrangère affecte différemment les communautés issues des diasporas	162
9.9	Conclusion	163

Les informations peuvent être incomplètes : des produits de renseignement sont abordés à de nombreux endroits dans ce rapport public. Veuillez noter que ce rapport ne contient que les informations pertinentes qui peuvent être convenablement présentées de manière à ne pas porter atteinte aux intérêts cruciaux du Canada ou de ses alliés, à la défense nationale ou à la sécurité nationale. Du renseignement additionnel peut exister.

9.1 Aperçu

Les divisions A et B du mandat de la Commission me demandaient de me concentrer sur les élections générales fédérales de 2019 et de 2021. Mon enquête à ce sujet m'a permis d'apprendre que l'ingérence étrangère est bien réelle et toujours présente, non seulement au Canada, mais partout dans le monde. J'ai aussi appris que des mesures sont en place pour tenter de la contrer, qu'une élection soit en cours ou non.

Comme je l'ai souligné dans mon rapport initial, l'ingérence étrangère est comme la criminalité. Elle est toujours présente et ses méthodes évoluent. Même si le gouvernement dispose de moyens pour y répondre, il est vraisemblablement impossible de l'éradiquer. Cela dit, il est nécessaire de décourager ce phénomène et ses effets doivent être atténués.

Compte tenu de cette réalité, la question est de savoir si l'ingérence étrangère a atteint un degré suffisant pour porter atteinte à l'intégrité des élections générales de 2019 et de 2021.

Pour y répondre, je crois utile d'examiner une série de questions relatives à ces deux élections et à l'incidence que l'ingérence étrangère a pu avoir sur elles.

- **Les élections générales de 2019 et de 2021 ont-elles fait l'objet d'ingérence étrangère?** Oui. Je n'ai aucun mal à conclure en ce sens.
- **L'ingérence étrangère a-t-elle porté atteinte à l'intégrité du système électoral lui-même?** Non. Les élections ont été administrées avec rigueur.
- **L'ingérence étrangère a-t-elle eu une incidence sur l'identité du parti qui a pris le pouvoir en 2019 et en 2021?** Non, elle n'a pas eu une telle incidence.
- **L'ingérence étrangère a-t-elle eu une incidence sur le résultat des élections au niveau des circonscriptions?** Il est plus difficile de répondre à cette question. Il se peut que les résultats dans un nombre limité de circonscriptions aient été affectés, mais il est impossible d'en avoir la certitude.
- **L'ingérence étrangère a-t-elle néanmoins eu une incidence sur l'écosystème électoral dans son ensemble?** Oui. Peu importe ses répercussions sur des résultats électoraux en particulier, toute ingérence étrangère porte atteinte au droit des Canadiennes et des

Canadiens de bénéficier de processus électoraux à l'abri d'influences secrètes. J'entends par là leur droit de voter librement et de manière éclairée.

- **L'ingérence étrangère a-t-elle ébranlé la confiance du public envers la démocratie canadienne?** Oui, malheureusement, et c'est peut-être le préjudice le plus grave que le Canada a subi en raison de l'ingérence étrangère et de l'attention publique qui en découle.
- **L'ingérence étrangère affecte-t-elle toute la population de manière égale?** Non. Les moyens et les méthodes de l'ingérence étrangère causent des préjudices distincts aux Canadiennes et aux Canadiens qui sont membres des communautés issues de certaines diasporas. Cela comprend celles et ceux qui sont directement impliqués dans nos institutions démocratiques à titre de candidats ou de députés. Leurs expériences ne doivent pas être ignorées et une attention particulière doit leur être accordée.

9.2 Il y a eu de l'ingérence étrangère dans les élections de 2019 et de 2021

Les événements dont je fais état aux [chapitres 6](#) et [7](#) sous-tendent ma conclusion voulant que des États étrangers aient mené des activités d'ingérence étrangère lors des deux dernières élections générales. Je dois souligner que d'autres événements que je ne peux pas décrire dans le rapport public, mais qui sont décrits dans les compléments classifiés qui accompagnent ce rapport et mon rapport initial, fondent également ma conclusion.

Je ne suis pas la seule à être arrivée à cette conclusion. En fait, il me semble que peu de gens pourraient sérieusement parvenir à une conclusion différente. David Vigneault, directeur du Service canadien du renseignement de sécurité (le « **SCRS** ») maintenant à la retraite, a affirmé que le SCRS savait que la République populaire de Chine (la « **RPC** ») a cherché à s'ingérer de manière clandestine et trompeuse dans les élections de 2019 et de 2021.

Le Panel des cinq, créé dans le cadre du Protocole public en cas d'incident électoral majeur, est arrivé à la même conclusion en 2019. La même année, le Groupe de travail sur les menaces en matière de sécurité et de renseignements visant les élections (le « **Groupe de travail** ») a constaté que certaines circonscriptions et certains candidats faisaient l'objet d'activités d'ingérence de la RPC et, dans une moindre mesure, de l'Inde et du Pakistan. En 2021, le Groupe de travail a conclu que la RPC s'était ingérée dans les élections de 2021. Ces observations concordent avec la teneur des résumés du renseignement disponible au Canada qui peuvent être communiqués publiquement.

Alors que la Russie n'a pas été décrite comme ayant joué un rôle actif à cet égard, ce pays semble posséder la capacité de s'ingérer dans les processus électoraux du Canada. En outre, il existe des allégations crédibles selon lesquelles la Russie a été impliquée dans la diffusion de désinformation et a tenté de créer des divisions au sein de la société, à des fins qui ne sont pas liées aux élections canadiennes.

Comme je l'ai mentionné, l'ingérence étrangère est malheureusement une réalité sur le plan géopolitique. Il n'est donc pas surprenant que les agences de renseignement canadiennes aient constaté des agissements de cette nature dans le contexte de ces deux élections. Toutefois, ces actes d'ingérence ont-ils effectivement eu des répercussions sur les élections? C'est à cette question importante que la Commission doit répondre.

9.3 L'ingérence étrangère n'a pas eu d'incidence sur le système électoral lui-même

La preuve administrée démontre à mon avis que l'ingérence étrangère n'a pas porté atteinte à l'intégrité du système électoral du Canada en 2019 ni en 2021. Notre système électoral est robuste et bien administré.

J'entends par « système électoral » l'ensemble des règles et des mesures de contrôle qu'Élections Canada administre pour sécuriser les élections. En ce sens, le système électoral se définit par les règles prévues à la *Loi électorale du Canada* et les moyens que prend Élections Canada pour les mettre en œuvre.

En ce qui concerne les enjeux qui relèvent du mandat d'Élections Canada, Stéphane Perrault, directeur général des élections lors des deux élections, a affirmé avoir un degré de confiance élevé quant à l'intégrité des résultats électoraux, tant à l'échelle nationale qu'à celle des circonscriptions. Je suis d'accord, et aucune preuve ne va à l'encontre de cette conclusion.

Le Groupe de travail n'a également rien constaté qui laisse à penser que des acteurs étatiques étrangers ont visé particulièrement Élections Canada ou les réseaux du système électoral, que ce soit en 2019 ou en 2021. Il a souligné que les systèmes électoraux étaient demeurés résilients.

En 2021, l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe a envoyé une équipe d'observateurs électoraux qui a conclu qu'Élections Canada avait organisé l'élection avec impartialité et transparence. L'équipe d'observateurs a aussi déclaré que son niveau de confiance quant à l'intégrité d'Élections Canada était élevé.

Élections Canada a fait appel au Centre canadien pour la cybersécurité afin de protéger l'infrastructure informatique des élections. Par ailleurs, le Centre de la sécurité des télécommunications, qui était autorisé à mener des cyberopérations défensives pour protéger les institutions démocratiques et électorales, dont Élections Canada, n'a identifié aucun motif pour mener de telles opérations pendant l'une ou l'autre des élections.

J'estime donc que les électeurs ont été en mesure de voter librement et que leurs votes ont été comptabilisés en bonne et due forme.

9.4 L'ingérence étrangère n'a pas eu d'incidence sur la formation du gouvernement

Tenter de mesurer les répercussions de l'ingérence étrangère sur les résultats électoraux représente une tâche intrinsèquement difficile. Il est généralement impossible d'établir un lien direct entre un incident précis et l'issue des élections, tout comme d'établir un lien direct entre les différentes activités d'ingérence étrangère qui ont eu lieu avant ou pendant les élections, souvent subtiles, et le nombre final de sièges obtenus par chacun des partis à la Chambre des communes.

Cependant, lorsque j'examine les élections générales de 2019 et de 2021 dans leur ensemble, j'estime que les activités d'ingérence étrangère, peu importe les répercussions qu'elles ont pu avoir, n'ont pas eu d'incidence sur l'identité du parti qui a formé le gouvernement. C'est le Parti libéral du Canada (le « **Parti libéral** ») qui aurait pris le pouvoir, avec ou sans ingérence étrangère. À la lumière de la preuve à ma disposition, je crois fermement que l'ingérence étrangère ne s'est manifestée et n'a pu avoir un impact que dans quelques circonscriptions.

Comme il en a été question au [chapitre 8](#), il est vrai qu'une certaine désinformation a circulé de manière plus étendue au sujet du Parti conservateur du Canada (le « **Parti conservateur** »), d'Erin O'Toole, chef du Parti conservateur lors des élections de 2021, et de Kenny Chiu, candidat du Parti conservateur. Toutefois, compte tenu de sa nature et de sa portée, il m'apparaît que cette désinformation était seulement susceptible d'avoir des répercussions dans certaines communautés. Je ne dis pas cela pour minimiser la gravité de ces incidents, mais pour évaluer de façon concrète son incidence sur les résultats réels de l'élection à l'échelle nationale.

Je rappelle qu'en 2019, le Parti libéral a obtenu 157 sièges alors que le Parti conservateur, qui a terminé deuxième, en a obtenu 121. En 2021, le Parti libéral a obtenu 160 sièges et le Parti conservateur, 119.

Encore ici, je ne suis pas la seule à conclure que l'ingérence étrangère n'a pas eu d'incidence sur la formation du gouvernement. M. O'Toole, chef du Parti conservateur en 2021, Walied Soliman, son coprésident de campagne, Michael Chong, un autre député du Parti conservateur ayant la qualité d'agir devant la Commission, et le Parti conservateur lui-même ont tous affirmé que l'ingérence étrangère n'a pas empêché le Parti conservateur de prendre le pouvoir.

M. O'Toole a d'ailleurs mentionné que le Parti conservateur avait en main des modèles prédictifs des résultats et que les votes que le Parti conservateur s'attendait à obtenir en sa faveur dans certaines circonscriptions ont commencé à diminuer lorsque la désinformation s'est répandue. Toutefois, il a reconnu que le nombre de circonscriptions touchées aurait été insuffisant pour conclure que le Parti libéral n'aurait pas formé le gouvernement. Les représentants du Parti conservateur ont accepté ce fait.

Accepter que le Parti libéral ait quand même formé le gouvernement n'est pas nécessairement une chose facile à faire. Pour des personnes qui croient sincèrement et de bonne foi que l'ingérence étrangère a eu des répercussions graves, il pourrait en effet être tentant d'attribuer la défaite à cette ingérence. Le fait que l'on s'accorde à dire que ce n'est pas le cas démontre un respect pour notre démocratie, de même que le sérieux avec lequel les Participants ont abordé les travaux de la Commission.

9.5 L'ingérence étrangère aurait pu avoir une incidence sur les résultats dans certaines circonscriptions

Je ne peux cependant exclure la possibilité que l'ingérence étrangère ait pu affecter le résultat de l'élection dans certaines circonscriptions. Cependant, à mon avis, le nombre de circonscriptions touchées est relativement bas et les conséquences ultimes de l'ingérence étrangère demeurent incertaines. Je traite ci-dessous de deux exemples de circonscriptions qui ont possiblement été touchées.

En 2019, la course à l'investiture du Parti libéral dans la circonscription de Don Valley-Nord (« **DVN** »), située dans la région du Grand Toronto, est un bon exemple d'activités d'ingérence étrangère possible constatées. Tel que je l'ai expliqué au [chapitre 7](#), il existe en effet de sérieuses raisons de croire que des étudiants étrangers, vraisemblablement de la République populaire de Chine (la RPC), ont été conduits en autobus pour être présents lors de la course à l'investiture dans cette circonscription et ont probablement voté pour Han Dong. Certaines informations contenues dans le complément classifié de mon rapport initial renforcent d'ailleurs cette conclusion.

Si la RPC s'est ingérée dans la course à l'investiture dans la circonscription de Don Valley-Nord, je ne peux exclure la possibilité qu'il y ait eu des répercussions sur le résultat. La course a été « très serrée » et il est impossible de déterminer combien d'étudiants ont été emmenés en autobus ou pour quel candidat ils ont voté. Puisque la circonscription de DVN était considérée comme un bastion libéral, et bien que l'ingérence étrangère ait pu avoir une incidence sur la course à l'investiture, il est peu probable que cette ingérence ait eu une incidence sur le parti qui a gagné la circonscription au terme de l'élection. Cependant, cela aurait pu avoir une incidence sur l'identité de la personne qui a été élue au Parlement. Il s'agit d'un élément important.

En 2021, un événement important suggérant de l'ingérence étrangère a eu lieu dans la circonscription de Steveston–Richmond-Est, en Colombie-Britannique.

Comme j'en discute dans au [chapitre 8](#), à compter de la fin du mois d'août jusqu'au début de septembre 2021, des informations trompeuses au sujet du Parti conservateur, de M. O'Toole et du candidat du Parti conservateur Kenny Chiu ont circulé dans certains médias dont les liens avec la RPC sont connus ou font l'objet de soupçons. Les articles en question dépeignaient le Parti conservateur et ses candidats O'Toole et Chiu comme étant défavorables à la RPC et tentaient de dissuader les Sino-Canadiens de voter pour eux.

Bien qu'aucun lien définitif n'ait pu être établi entre ces faux propos et la RPC, certains indicateurs probants pointent vers l'implication de la RPC. Bien qu'il soit possible que la RPC n'ait pas donné un « ordre » direct à ce sujet, il est aussi possible que cela n'ait pas été nécessaire puisque, les personnes voulant aider la RPC savent souvent quoi faire sans avoir à recevoir d'instructions. C'est d'ailleurs là une des raisons pour lesquelles l'ingérence de la Chine est aussi insidieuse et difficile à détecter.

Cela étant, il est difficile de déterminer quelle a été l'incidence des informations trompeuses sur le résultat électoral dans la circonscription où se présentait M. Kenny Chiu. Une multitude de facteurs peuvent influencer le vote d'une personne. De plus, au Canada, le vote est secret. Il n'est donc pas possible d'établir un lien direct entre les propos trompeurs diffusés dans les médias et le vote des électeurs. Et même si je présumais que certains électeurs ont changé d'opinion et voté différemment, je ne serais pas en mesure de savoir si leur nombre a été suffisant pour modifier le résultat.

Tout ce que je suis en mesure de conclure est qu'il existe une possibilité raisonnable que ces propos tenus dans les médias aient eu une incidence sur le résultat dans la circonscription de Steveston–Richmond-Est. Je ne peux dire davantage. Cela démontre toutefois l'importance de combattre la désinformation. Je reviens sur ce sujet au chapitre 19 (volume 5).

Je note que plusieurs personnes ont suggéré que l'ingérence étrangère a eu des répercussions sur de nombreux sièges lors des élections de 2021. La preuve présentée devant moi ne mène pas à une telle conclusion. Je constate aussi que la présumée campagne de désinformation qui a pris pour cible M. O'Toole et le Parti conservateur visait une communauté précise. Bien qu'une telle campagne ait pu avoir une incidence dans une circonscription comme celle de M. Chiu, je ne peux voir comment elle aurait pu avoir des répercussions à plus grande échelle. Il est possible que les propos tenus en ligne aient pu mener à des allégations à plus grande échelle voulant que le Parti conservateur soit raciste et anti-asiatique, ce qui aurait pu avoir des conséquences plus importantes. Je n'ai toutefois rien sur quoi m'appuyer pour tirer une telle conclusion.

En disant cela, je ne souhaite pas minimiser les préoccupations légitimes des personnes qui ont soulevé ces questions. Ma conclusion repose uniquement sur la preuve qui a été portée à ma connaissance. Et comme je le mentionne ci-dessous, que les résultats électoraux soient affectés ou non, il demeure que l'ingérence étrangère est répandue, insidieuse et nuisible aux institutions démocratiques du Canada.

9.6 L'ingérence étrangère a eu une incidence sur l'écosystème électoral en 2019 et en 2021

Même si le résultat des élections à l'échelle nationale n'a pas été compromis et que seulement quelques courses ont été potentiellement affectées à l'échelle des circonscriptions, j'estime que l'ingérence étrangère a eu une incidence sur l'écosystème électoral en 2019 et 2021.

Le terme « écosystème électoral » renvoie non seulement au processus électoral en tant que tel et aux personnes qui y prennent part, comme les membres des partis politiques, les candidats et les électeurs, mais aussi aux normes qui contribuent à assurer une élection libre et juste. Parmi ces normes se trouvent la liberté d'expression et la liberté de presse, le droit des électeurs de ne pas être induits en erreur et de ne faire l'objet d'aucune mesure de coercition, et le droit d'être à l'abri de la répression transnationale.

De mon point de vue, l'ingérence étrangère a des répercussions dès lors qu'un seul électeur, en raison de l'action d'un État étranger, vote d'une certaine manière ou décide de ne pas voter à la suite de mésinformation, de désinformation ou de coercition. L'ingérence étrangère qui décourage la participation et le discours politiques mine les processus démocratiques du Canada.

De plus, les impacts de l'ingérence étrangère doivent être examinés au-delà de la simple expression du vote. En effet, l'ingérence étrangère peut influencer l'interaction des candidats avec la communauté ainsi que la manière dont les propositions politiques sont formulées et défendues. Ces formes de répercussions, plus subtiles et plus difficiles à constater, sont bien réelles et, selon moi, tout aussi dommageables.

Comme je l'ai déjà indiqué, il est difficile d'évaluer les effets de l'ingérence étrangère. Cependant, la preuve me permet de conclure que l'ingérence étrangère a probablement eu une incidence sur le vote de certains électeurs lors des élections générales de 2019 et de 2021. De manière plus générale, l'ingérence ayant eu lieu en 2019 et 2021 a miné le droit des électeurs de jouir d'un écosystème électoral libre de coercition ou d'influence secrète. Cette incidence est peut-être limitée pour le moment, mais ses effets risquent de s'aggraver dans le futur.

Je tiens également à souligner qu'il existe un risque réel que l'ingérence étrangère influence les positions et le discours des politiciens, risque qui est appelé à s'aggraver et qui nécessite que des mesures additionnelles soient mises en place pour l'atténuer. Une telle situation serait très dommageable pour le fonctionnement de la démocratie canadienne en ce qu'elle mettrait à mal le principe fondamental voulant que les politiciens soient libres d'exprimer leurs opinions et celles de leurs électeurs, sans craindre de s'attirer les foudres d'un État étranger.

9.7 L'ingérence étrangère ébranle la confiance envers la démocratie canadienne

La conséquence principale de l'ingérence étrangère dans les élections de 2019 et de 2021 a été de diminuer, à tort ou à raison, la confiance qu'éprouvent certaines Canadiennes et certains Canadiens envers le processus démocratique du Canada. Ce que le public canadien a pu entendre dans les médias au sujet de l'ingérence étrangère a contribué à cette diminution de confiance.

Dans un pays démocratique comme le Canada, la confiance du public à l'endroit des institutions gouvernementales est importante. Cette confiance contribue à l'acceptation des politiques publiques, favorise la participation politique, renforce la cohésion sociale et établit la légitimité des institutions.

Cette confiance est ébranlée lorsque les Canadiennes et les Canadiens ont l'impression que l'intégrité du processus électoral a été mise à mal.

Alors qu'à une certaine époque, seules les agences de sécurité et de renseignement connaissaient l'existence de l'ingérence étrangère, le chat est maintenant sorti du sac. Il en résulte que la confiance des Canadiennes et des Canadiens dans leurs processus électoraux est ébranlée. Cette situation découle en grande partie de ce qui a été révélé initialement dans les médias, lesquels n'ont pas offert un portrait complet et précis du phénomène. Cela dit, on ne peut pas les blâmer puisqu'ils ont travaillé à partir des informations qu'ils détenaient. Cependant, ces informations étaient incomplètes.

Ironiquement, saper la confiance envers la démocratie et le gouvernement est l'un des objectifs principaux de nombreux États qui mènent des activités d'ingérence étrangère. Et rétablir une confiance ébranlée peut prendre beaucoup de temps. Il est donc important que le gouvernement du Canada déploie tous les efforts requis pour redonner à la population confiance en ses institutions démocratiques. Pour ce faire, il doit l'informer de la menace que constitue l'ingérence étrangère et des façons d'y faire face, et prendre lui-même des mesures concrètes et musclées pour la détecter, la prévenir et la contrer. Au chapitre 19 (volume 5), je discute de la nécessité d'une plus grande transparence de la part du gouvernement et de la communauté de la sécurité nationale et du renseignement.

9.8 L'ingérence étrangère affecte différemment les communautés issues des diasporas

À plusieurs étapes des travaux de la Commission, j'ai entendu les témoignages de Canadiennes et de Canadiens qui sont membres de communautés issues des diasporas. Mon but était de mieux comprendre comment l'ingérence étrangère affecte leurs communautés et leur vie.

L'ingérence étrangère vise souvent les communautés issues des diasporas. J'ai entendu plusieurs récits douloureux portant sur la manière dont l'ingérence et la répression transnationale privent les membres de ces communautés de la sécurité, de la protection et des libertés dont jouissent d'autres Canadiennes et Canadiens. J'aborde plus en détail ce que j'ai appris sur ces expériences au chapitre 17 (volume 5).

Il me suffit ici de reconnaître que, si l'ingérence étrangère visant la démocratie canadienne nuit à l'ensemble de la population canadienne, les impacts de ce phénomène ne sont pas tous vécus de la même manière. Si l'on n'accorde pas une attention particulière aux expériences uniques vécues par les membres des communautés issues des diasporas, toute compréhension de l'ingérence étrangère sera nécessairement incomplète. Dans le même ordre d'idées, toute réponse à l'ingérence étrangère doit être

éclairée par les différentes façons dont le phénomène peut toucher les nombreux pans de la population canadienne.

9.9 Conclusion

L'examen des événements entourant les élections générales de 2019 et 2021 a constitué le principal objectif de la première partie des travaux de la Commission. Le mandat de la Commission ne consistait toutefois pas seulement à examiner le passé, mais aussi l'avenir. Dans les volumes 3 et 4, je me concentre sur l'état actuel des choses, à savoir la menace d'ingérence étrangère à laquelle le Canada est confronté aujourd'hui, et comment notre société s'en défend.

ANNEXE A

Glossaire

Terme	Sigle ou abréviation	Définition
Affaires mondiales Canada (Global Affairs Canada)	AMC (GAC)	Ministère fédéral qui gère les relations diplomatiques, fait la promotion du commerce international et fournit de l'aide consulaire. Il dirige également les efforts internationaux en matière de développement, d'aide humanitaire et d'appui à la paix et à la sécurité, et contribue à la sécurité nationale et au développement du droit international.
Agent des relations avec les clients (Client Relations Officer)	ARC (CRO)	Fonctionnaire des services de renseignement chargé de transmettre des produits de renseignement pertinents aux responsables et au personnel du gouvernement qui disposent d'une autorisation de sécurité.
Avocats de la Commission (Commission Counsel)		Avocats qui travaillent pour la Commissaire au sein de la Commission sur l'ingérence étrangère.
« Besoin de savoir » ("Need to know")		Terme décrivant une condition devant être satisfaite pour accéder à de l'information classifiée. Même si une personne dispose de l'autorisation de sécurité nécessaire pour accéder à une information, elle ne peut y accéder que si cela est nécessaire dans l'exercice de ses fonctions officielles.
Brefpage préventif de sécurité (Protective Security Briefing)	BPS (PSB)	Type de brefpage non classifié fourni par le Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS) pour sensibiliser un individu à une menace. Également appelé « brefpage sur la sécurité défensive ».
Brefpage sur la sécurité défensive (Defensive briefing)		Voir « Brefpage préventif de sécurité ».

Terme	Sigle ou abréviation	Définition
Bureau du commissaire aux élections fédérales (Office of the Commissioner of Canada Elections)	BCEF (OCCE)	Organisation dirigée par le commissaire aux élections fédérales (CEF) au sein du Bureau du directeur général des élections (DGE). Dans le cadre de ses responsabilités en matière de conformité et d'application de la <i>Loi électorale du Canada</i> , le BCEF agit indépendamment du DGE.
Bureau du Conseil privé (Privy Council Office)	BCP (PCO)	Ministère dont le rôle principal est la coordination de l'administration gouvernementale. Souvent qualifié de ministère du premier ministre. Fournit des conseils non partisans au premier ministre, au Cabinet et aux comités du Cabinet sur des questions qui revêtent une importance nationale et internationale. Appuie le processus décisionnel du Cabinet et veille à la mise en œuvre du programme politique et législatif du gouvernement par tous les ministères et organismes du gouvernement fédéral.
Bureau du directeur général des élections (Office of the Chief Electoral Officer)	DGE (OCEO)	Agence indépendante composée d'Élections Canada et du Bureau du commissaire aux élections fédérales (BCEF).
Cabinet		Organe décisionnel politique présidé par le premier ministre. Composé des ministres nommés par la gouverneure générale sur recommandation du premier ministre. Par convention, ces ministres (membres du Cabinet) sont généralement des députés. Ils dirigent les ministères du gouvernement.
Cabinet du premier ministre (Prime Minister's Office)	CPM (PMO)	Soutient le premier ministre dans l'exercice de ses responsabilités à titre de chef du gouvernement, de chef de parti politique et de député. Le cabinet du premier ministre est composé de personnel politique et non de fonctionnaires de carrière.

Terme	Sigle ou abréviation	Définition
Camouflage de pourriels (Spamouflage)		Tactique qui utilise des réseaux de nouveaux comptes de médias sociaux ou des comptes piratés pour publier et amplifier des messages de propagande à travers de multiples plateformes.
Centre canadien pour la cybersécurité (Canadian Centre for Cyber Security)	CCC (CCCS)	Fait partie du Centre de la sécurité des télécommunications (CST). Il s'agit de la source unifiée de conseils, d'avis, de services et de soutien spécialisés en matière de cybersécurité pour les Canadiennes et les Canadiens.
Centre de la sécurité des télécommunications (Communications Security Establishment)	CST CSE)	Organisme du gouvernement fédéral qui fournit au gouvernement du renseignement électromagnétique étranger, et est responsable de la cybersécurité et de la protection de l'information. Le Centre canadien pour la cybersécurité fait partie du CST.
Comités interministériels (Inter-departmental Committees)		Comités composés de hauts fonctionnaires issus de divers ministères et organismes afin d'assurer une action coordonnée. Existents généralement au niveau des sous-ministres, des sous-ministres adjoints et des directeurs généraux.
Comité des parlementaires sur la sécurité nationale et le renseignement (National Security and Intelligence Committee of Parliamentarians)	CPSNR (NSICOP)	Comité statutaire composé de députés et de sénateurs et régi par la <i>Loi sur le Comité des parlementaires sur la sécurité nationale et le renseignement</i> . Examine les opérations de renseignement du gouvernement, notamment les cadres législatif, réglementaire, stratégique, administratif et financier de la sécurité nationale et du renseignement. Examine aussi les activités des ministères liées à la sécurité nationale ou au renseignement (à moins qu'une activité ne soit une opération en cours et que le ministre compétent ne détermine que l'examen serait préjudiciable à la sécurité nationale). Enquête également sur toute question liée à la sécurité nationale ou au renseignement dont il est saisi par un ministre.

Terme	Sigle ou abréviation	Définition
Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique (Standing Committee on Access to Information, Privacy and Ethics)	ETHI	Composé de députés. Étudie des questions qui touchent : <ul style="list-style-type: none"> le Commissariat à l'information du Canada le Commissariat à la protection de la vie privée du Canada le Commissariat au lobbying du Canada. Étudie aussi certaines questions relatives au Commissariat aux conflits d'intérêts et à l'éthique.
Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre (Standing Committee on Procedure and House Affairs)	PROC	Composé de députés. Étudie les questions suivantes et en fait rapport : <ul style="list-style-type: none"> règles et pratiques de la Chambre des communes et de ses comités questions électorales questions de privilège conflits d'intérêts des députés.
Comités de coordination de la sécurité des élections (Elections Security Coordinating Committees)	CCSE (ESCCs)	Comités de hauts fonctionnaires du gouvernement et d'Élections Canada créés pendant les élections fédérales (au niveau des sous-ministres, des sous-ministres adjoints ou des directeurs généraux). Coprésidés par le Bureau du Conseil privé et Élections Canada. Assurent une approche coordonnée et une compréhension commune entre la communauté de la sécurité nationale et du renseignement, Élections Canada et le commissaire aux élections fédérales.
Commissaire aux élections fédérales (Commissioner of Canada Elections)	CEF (CCE)	Veille au respect de la <i>Loi électorale du Canada</i> et de la <i>Loi référendaire</i> . Nommé par le directeur général des élections, après consultation auprès du directeur des poursuites pénales.
Commission sur l'ingérence étrangère (Foreign Interference Commission)	Commission	Enquête publique sur l'ingérence étrangère dans les processus électoraux et les institutions démocratiques fédéraux

Terme	Sigle ou abréviation	Définition
Communauté de la sécurité et du renseignement (Security and Intelligence Community)	(S&I Community)	Ministères et agences du gouvernement du Canada qui travaillent à la sécurité nationale et à la collecte du renseignement : AMC, BCP, CST, GRC, MDN, SCRS et Sécurité Publique Canada.
Confidentialité à des fins de sécurité nationale (National security confidentiality)	CSN (NSC)	Vise à restreindre l'accès à certaines informations du gouvernement ainsi qu'à empêcher leur divulgation afin de protéger les intérêts de la sécurité nationale.
Conseil privé du Roi pour le Canada (King's Privy Council for Canada)		Groupe de personnes nommées par la gouverneure générale pour conseiller le Roi : membres du Cabinet, anciens ministres, juge en chef du Canada, anciens juges en chef, anciens présidents de la Chambre des communes, anciens présidents du Sénat, anciens gouverneurs généraux et autres personnes éminentes.
Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (Canadian Radio-television and Telecommunications Commission)	CRTC	Organisme public chargé de réglementer et de superviser la radiodiffusion et les télécommunications au Canada. Le CRTC exerce ses activités indépendamment du gouvernement fédéral et met en œuvre les lois et règlements adoptés par le Parlement.
Conseil de la sécurité nationale (National Security Council)	CSN (NSC)	Comité du Cabinet créé en 2023 et présidé par le premier ministre pour prendre des décisions stratégiques sur les intérêts du Canada en matière de sécurité publique, de sécurité nationale, de politique étrangère et de renseignement.
Conseiller à la sécurité nationale et au renseignement auprès du premier ministre (National Security and Intelligence Advisor to the Prime Minister)	CSNR (NSIA)	Haut fonctionnaire qui donne des conseils stratégiques et opérationnels au premier ministre et au Cabinet en matière de sécurité nationale afin d'assurer la coordination de la réponse du gouvernement aux menaces. Reçoit de l'information de ses secrétariats et de la communauté de la sécurité et du renseignement. A maintenant le statut de sous-greffier au sein du Bureau du Conseil privé et relève du greffier du Conseil privé et secrétaire du Cabinet.

Terme	Sigle ou abréviation	Définition
<p>Coordonnateur national de la lutte contre l'ingérence étrangère</p> <p>(National Counter Foreign Interference Coordinator)</p>	<p>CNLIÉ</p> <p>(NCFIC)</p>	<p>Poste créé en 2023 pour coordonner la réponse sur le plan des politiques du gouvernement du Canada en matière d'ingérence étrangère.</p> <p>Cela inclut le travail qui vise à améliorer la transparence de la réponse gouvernementale par le biais d'un dialogue public avec tous les Canadiens et Canadiennes, y compris les groupes des diasporas, les universités, les organisations non gouvernementales et d'autres partenaires nationaux et internationaux.</p>
<p>Décret</p> <p>(Order in council)</p>	(OIC)	<p>Instrument juridique faisant état d'une décision prise par la gouverneure en conseil en vertu d'un pouvoir prévu par une loi (ou, à l'occasion, de la prérogative royale).</p> <p>Toujours préparé sur recommandation du ministre responsable et n'entre en vigueur qu'une fois approuvé par la gouverneure générale.</p>
<p>Désinformation</p> <p>(Disinformation)</p>		<p>Informations fausses ou inexactes propagées délibérément dans le but de tromper ou d'induire en erreur.</p> <p>Voir aussi « Méinformation ».</p>
<p>Directeur général des élections</p> <p>(Chief Electoral Officer)</p>	<p>DGE</p> <p>(CEO)</p>	<p>Chef d'Élections Canada.</p> <p>Chargé de la conduite des élections et de la conformité aux règles électorales.</p> <p>Relève directement du Parlement, et non du gouvernement.</p>
<p>Élections Canada</p> <p>(Elections Canada)</p>		<p>Entité responsable de l'administration des élections fédérales. Dirigée par le directeur général des élections (DGE).</p> <p>Fonctionne indépendamment du gouvernement.</p>
<p>Gendarmerie royale du Canada</p> <p>(Royal Canadian Mounted Police)</p>	<p>GRC</p> <p>(RCMP)</p>	<p>Service de police national du Canada.</p> <p>Prévient la criminalité et mène des enquêtes, assure le maintien de l'ordre, fait respecter les lois, contribue à la sécurité nationale, assure la sécurité des représentants de l'État désignés, des dignitaires étrangers et du corps diplomatique, et fournit un soutien opérationnel à d'autres services de police et organismes d'application de la loi au Canada et à l'étranger.</p>

Terme	Sigle ou abréviation	Définition
Gouverneure en conseil (Governor in Council)	GEC (GIC)	Gouverneure générale agissant sur l'avis du Conseil privé du Roi pour le Canada. Par convention, la gouverneure générale n'exerce ses pouvoirs que sur l'avis des membres du Conseil privé du Roi, qui comprend les membres du Cabinet (voir la définition de « Conseil privé du Roi pour le Canada »). En pratique, la notion de gouverneure en conseil fait référence au Cabinet et à la Gouverneure générale. Les décisions de la gouverneure en conseil sont souvent rendues officiellement par des décrets.
Greffier du Conseil privé et secrétaire du Cabinet (Clerk of the Privy Council and Secretary to the Cabinet)	Greffier (Clerk)	Haut fonctionnaire du Bureau du Conseil privé qui exerce aussi les fonctions de secrétaire du Cabinet et de sous-ministre auprès du premier ministre.
Groupe de travail sur les menaces en matière de sécurité et de renseignements visant les élections (Security and Intelligence Threats to Elections Task Force)	Groupe de travail (SITE TF)	Groupe de travail gouvernemental composé de représentants des entités suivantes : <ul style="list-style-type: none"> • Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS) • Centre de la sécurité des télécommunications (CST) • Affaires mondiales Canada (AMC) • Gendarmerie royale du Canada (GRC). Créé pour protéger les élections fédérales canadiennes contre l'ingérence étrangère.
Groupe des cinq (Five Eyes)		Alliance de renseignement composée de l'Australie, du Canada, de la Nouvelle-Zélande, du Royaume-Uni et des États-Unis. Ces pays sont parties à l'accord multilatéral UK-USA, un traité de coopération commune en matière de renseignement d'origine électromagnétique.
Huis clos (<i>In camera</i>)		Terme juridique signifiant « en privé ». Par exemple, les audiences à huis clos sont des audiences qui se déroulent sans la présence du public ou des médias.
Hypertrucage (Deepfake)		Images, séquences vidéo ou audio synthétiques qui sont altérées ou générées numériquement à l'aide d'outils d'intelligence artificielle.

Terme	Sigle ou abréviation	Définition
Information classifiée (Classified information)		<p>Information que le gouvernement déclare comme pouvant raisonnablement porter préjudice à l'intérêt national si elle est divulguée. Répartie en trois catégories selon les niveaux suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Confidentiel (préjudice limité ou modéré) • Secret (préjudice grave) • Très secret (préjudice extrêmement grave).
Information cloisonnée (Compartmented information)		<p>Information classifiée soumise à un système de contrôle supplémentaire (un cadre administratif) qui établit des normes pour l'accès, le marquage, le traitement et le contrôle de l'information.</p>
Information protégée (Protected information)		<p>Information dont la divulgation publique pourrait raisonnablement, selon le gouvernement, causer un préjudice à un intérêt autre que national. Elle comprend trois catégories :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Protégé A (préjudice limité ou modéré) • Protégé B (préjudice grave) • Protégé C (préjudice extrêmement grave).
Ingérence étrangère (Foreign Interference)	IE (FI)	<p>Aux fins de la Commission, on entend par ingérence étrangère toute activité clandestine, trompeuse ou menaçante à laquelle se livrent un État étranger ou ceux qui agissent en son nom et qui s'avère préjudiciable aux intérêts du Canada.</p>
Initiative de citoyenneté numérique (Digital Citizen Initiative)	ICN (DCI)	<p>Programme du ministère du Patrimoine canadien officiellement établi en 2020 pour lutter contre la désinformation en ligne, soutenir la démocratie et promouvoir un écosystème d'information sain par le biais d'initiatives de recherche et de partenariats.</p>

Terme	Sigle ou abréviation	Définition
Intelligence artificielle / Intelligence artificielle générative (Artificial Intelligence/Generative Artificial Intelligence)	IA / IA générative (AI / GenAI)	Technologie de l'information qui effectue des tâches dont la réalisation nécessiterait normalement la puissance du cerveau humain. L'IA générative est un type d'IA qui produit diverses formes de contenu telles que du texte, de la voix ou de l'audio, du code, des vidéos et des images. Elle apprend à partir du contenu existant et utilise les modèles et les structures pour générer du nouveau contenu, sur la base d'informations fournies par les utilisateurs.
Intervenant (Intervener)		Entité ayant la « qualité pour agir » (voir la définition) à titre d'intervenant auprès de la Commission sur l'ingérence étrangère, avec des droits de participation limités. Un intervenant est aussi un participant. A le droit de recevoir les avis d'audiences publiques de la Commission et d'y assister à titre de participant, de présenter des observations et de recevoir des pièces provenant des audiences publiques. Peut avoir d'autres droits s'ils sont expressément accordés par la Commissaire.
Mandat (Terms of Reference)	(ToR)	Mandat de la Commission sur l'ingérence étrangère énoncé dans le Décret C.P. n° 2023-0882 (ce décret a créé la Commission sur l'ingérence étrangère et a nommé la Commissaire).
Mécanisme de réponse rapide du G7 (G7 Rapid Response Mechanism)	MRR du G7 (G7 RRM)	Mécanisme du G7 (Canada, France, Allemagne, Italie, Japon, Royaume-Uni et États-Unis) visant à déceler les menaces étrangères contre les démocraties, et à y répondre. Le MRR du G7 est coordonné par le Secrétariat du MRR du G7, qui fait partie d'Affaires mondiales Canada.
Mémoire au Cabinet (Memorandum to Cabinet)	MC	Document écrit qui présente une initiative législative ou de politique, et qui est utilisé pour obtenir l'approbation du Cabinet.
Mésinformation (Misinformation)		Informations fausses ou inexactes (sans intention d'induire en erreur). Voir aussi « Désinformation ».

Terme	Sigle ou abréviation	Définition
Ministère de la Défense nationale (Department of National Defence)	MDN (DND)	Ministère fédéral de qui relèvent les Forces armées canadiennes, qu'il soutient.
Mesure de réduction de la menace (Threat reduction measure)	MRM (TRM)	Mesure opérationnelle prise par le Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS) pour réduire les menaces à la sécurité du Canada, en vertu de l'article 12.1 de la <i>Loi sur le SCRS</i> , lequel exige que la mesure soit raisonnable et proportionnelle à la gravité de la menace.
Observatoire de l'écosystème médiatique (Media Ecosystem Observatory)	(MEO)	Organisation résultant d'une collaboration interdisciplinaire entre l'Université McGill et l'Université de Toronto qui étudie la santé de l'écosystème des médias. Il s'agit de l'organe de coordination du « Réseau canadien de recherche sur les médias numériques » (voir la définition).
Office de surveillance des activités en matière de sécurité nationale et de renseignement (National Security and Intelligence Review Agency)	OSSNR (NSIRA)	Organisme de surveillance statutaire externe créé par la <i>Loi sur l'Office de surveillance des activités en matière de sécurité nationale et de renseignement</i> et qui relève du Parlement. Examine les activités du gouvernement en matière de sécurité nationale et de renseignement et mène des enquêtes pour s'assurer qu'elles sont légales, raisonnables et nécessaires. Examine également les plaintes du public concernant les principales agences et activités de sécurité nationale.
Panel des cinq (Panel of Five or Panel)		Voir « Protocole public en cas d'incident électoral majeur ».
Participant		Individu ou entité ayant la « qualité pour agir » (voir la définition) auprès de la Commission sur l'ingérence étrangère, soit en tant que partie, soit en tant qu'intervenant.

Terme	Sigle ou abréviation	Définition
Partie (Party)		<p>Individu ou entité ayant la « qualité pour agir » (voir la définition) auprès de la Commission sur l'ingérence étrangère et disposant de tous les droits de participation, notamment le droit de consulter les documents avant les audiences et d'interroger les témoins.</p> <p>Une partie est également un participant.</p>
Patrimoine canadien (Canadian Heritage)		<p>Ministère fédéral chargé de promouvoir l'identité et les valeurs canadiennes, le développement culturel et le patrimoine.</p>
<i>Persona non grata</i>	PNG	<p>Terme latin signifiant « personne indésirable ». En diplomatie, il fait référence à la pratique d'un État hôte qui demande à un diplomate étranger de quitter son territoire.</p> <p>Lorsqu'un État hôte déclare un diplomate « <i>persona non grata</i> », cela revient à l'expulser du pays.</p>
Pouvoir exécutif (Executive branch)		<p>L'un des trois pouvoirs du régime gouvernemental canadien. Les deux autres sont le pouvoir législatif et le pouvoir judiciaire. Chacun a des pouvoirs et des responsabilités différents, définis dans la Constitution.</p> <p>Le pouvoir exécutif met en œuvre les lois et les politiques.</p> <p>Le premier ministre et le Cabinet constituent le pouvoir exécutif du gouvernement.</p>
Pouvoir judiciaire (Judicial branch)		<p>L'un des trois pouvoirs du régime gouvernemental canadien. Les deux autres sont le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif. Chacun a des pouvoirs et des responsabilités différents définis dans la Constitution.</p> <p>Le pouvoir judiciaire interprète et applique le droit.</p> <p>Le pouvoir judiciaire est constitué des tribunaux canadiens et il est indépendant du gouvernement.</p>

Terme	Sigle ou abréviation	Définition
Pouvoir législatif (Legislative branch)		L'un des trois pouvoirs du régime gouvernemental canadien. Les deux autres sont le pouvoir exécutif et le pouvoir judiciaire. Chacun a des pouvoirs et des responsabilités différents définis dans la Constitution. Le pouvoir législatif crée les lois. Le Parlement (Sénat et Chambre des communes) constitue le pouvoir législatif du gouvernement fédéral.
Privilèges		
— Privilège du secret professionnel de l'avocat (Solicitor-client privilege)		Protège les communications (y compris les documents) entre un avocat et son client, produites pour une consultation ou un avis juridique, et destinées à demeurer confidentielles. Ce privilège appartient au client qui est la seule personne à pouvoir y renoncer.
— Privilège en vertu de l'article 38 de la <i>Loi sur la preuve au Canada</i> (Section 38 of the <i>Canada Evidence Act</i> privilege)		Protège les informations qui, si elles sont divulguées, sont susceptibles de porter préjudice aux relations internationales, à la défense nationale ou à la sécurité nationale. La protection de cette dernière s'appelle aussi « privilège de la sécurité nationale ». L'information protégée par l'article 38 ne peut être divulguée que si un tribunal l'ordonne ou si le procureur général du Canada y consent.
— Privilège parlementaire (Parliamentary privilege)		Ensemble des droits et immunités nécessaires pour que la Chambre des communes, le Sénat et leurs membres puissent exercer leurs fonctions. Par exemple : la liberté de parole à la Chambre et aux comités de la Chambre et le droit de ne pas être forcé à comparaître comme témoin devant un tribunal. Également, pouvoir de la Chambre et du Sénat de se protéger et de protéger les députés ou sénateurs et leurs procédures, de toute ingérence indue afin qu'ils puissent s'acquitter efficacement de leurs principales fonctions.

Terme	Sigle ou abréviation	Définition
<p>— Privilège relatif au litige (Litigation privilege)</p>		<p>Protège les communications (y compris les documents) entre un avocat et ses clients ou une tierce partie, produites principalement en préparation d'un litige existant ou anticipé.</p>
<p>— Privilège relatif aux renseignements confidentiels du Cabinet (Cabinet confidences privilege)</p>		<p>Protège la confidentialité des échanges ayant lieu au sein du Cabinet.</p> <p>La protection des renseignements confidentiels du Cabinet est une règle de common law et une règle édictée à l'article 39 de la <i>Loi sur la preuve au Canada</i> et reconnue par la <i>Loi sur l'accès à l'information</i>.</p> <p>S'applique à toute personne qui participe aux réunions du Cabinet, même si elle n'est pas ministre.</p>
<p>— Protection des renseignements d'intérêt public (article 37 de la <i>Loi sur la preuve au Canada</i>) (Public interest privilege, section 37 of the Canada Evidence Act)</p>		<p>Protège l'information pour des raisons d'intérêt public déterminées. Tout intérêt public suffisamment important peut justifier de ne pas divulguer une information.</p> <p>Peut par exemple servir à protéger l'identité d'informateurs confidentiels, des informations sur des enquêtes criminelles en cours, des informations sur des techniques d'enquête sensibles, et des informations qui, si elles étaient divulguées, mettraient en danger la sécurité des titulaires d'une charge publique ou du public.</p> <p>Aussi appelée « immunité relative aux renseignements d'intérêt public ».</p>
<p>Procureur général du Canada (Attorney General of Canada)</p>	<p>PGC (AGC)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Dirige des poursuites au nom du gouvernement du Canada. • Ne représente pas les ministères ou les organismes individuellement, mais leur offre des conseils juridiques et des services législatifs. • Agit dans l'intérêt du public, notamment en faisant respecter la Constitution, le principe de la primauté du droit et l'indépendance des tribunaux.

Terme	Sigle ou abréviation	Définition
Protocole public en cas d'incident électoral majeur (Critical Election Incident Public Protocol)	PPIEM (CEIPP)	Protocole appliqué pendant les élections fédérales par un groupe de cinq hauts fonctionnaires (Panel des cinq) : <ul style="list-style-type: none"> • le greffier du Conseil privé • le conseiller à la sécurité nationale et au renseignement auprès du premier ministre • le sous-ministre de la Justice et sous-procureur général du Canada • le sous-ministre de la Sécurité publique • le sous-ministre des Affaires étrangères. Destiné à protéger les élections fédérales contre les ingérences, y compris l'ingérence étrangère.
Qualité pour agir (Standing)		Possibilité de participer directement à des procédures (par exemple en cour ou devant des tribunaux administratifs) en bénéficiant de certains droits. Les <i>Règles de pratique et de procédure</i> de la Commission sur l'ingérence étrangère déterminent qui peut avoir la qualité pour agir comme partie ou comme intervenant (collectivement appelés les « participants ») dans les procédures de la Commission.
Répression transnationale (Transnational repression)	RTN (TNR)	Aux fins de la Commission, la répression transnationale se produit lorsque des pays font usage de mesures au-delà de leurs frontières pour intimider, réduire au silence, contraindre, harceler ou blesser des individus, en particulier des membres des communautés issues des diasporas au Canada.
Réseau canadien de recherche sur les médias numériques (Canadian Digital Media Research Network)	RCRMN (CDMRN)	Communauté de recherche au Canada visant à renforcer la résilience de l'information et à protéger la démocratie canadienne. Le réseau est coordonné par l'Observatoire des écosystèmes médiatiques (voir la définition).
Sanction royale (Royal assent)		Octroyée lorsque la gouverneure générale approuve un projet de loi adopté par le Parlement, ce qui en fait une loi fédérale.

Terme	Sigle ou abréviation	Définition
Secrétariat de l'évaluation du renseignement (Intelligence Assessment Secretariat)	SER du BCP (PCO-IAS)	Unité du Bureau du Conseil privé chargée de l'analyse et de l'évaluation stratégique du renseignement collecté par les agences de sécurité et de renseignement. Fournit des analyses et des évaluations au premier ministre, au Cabinet, au greffier du Conseil privé et secrétaire du Cabinet et aux hauts fonctionnaires du gouvernement.
Secrétariat de la sécurité et du renseignement du Bureau du Conseil privé (Security and Intelligence Secretariat of the Privy Council Office)	S et R du BCP (PCO-S&I)	Secrétariat du Bureau du Conseil privé qui offre des conseils stratégiques et de l'aide au conseiller à la sécurité nationale et au renseignement auprès du premier ministre afin qu'il l'informe, ainsi que le Cabinet, sur les principales questions de sécurité nationale. Joue un rôle de coordination lorsque le Cabinet est saisi de questions de sécurité nationale ou de renseignement. Collabore avec Sécurité publique Canada et d'autres ministères pour organiser et appuyer les réunions régulières de la haute gouvernance consacrées aux menaces d'ingérence étrangère et aux mesures à prendre.
Secrétariat des institutions démocratiques du Bureau du Conseil privé (Democratic Institutions Secretariat of the Privy Council Office)	ID du BCP (PCO-DI)	Secrétariat du Bureau du Conseil privé qui fournit un soutien et des conseils en matière de politiques au premier ministre et au ministre des Institutions démocratiques sur les enjeux qui ont des répercussions sur les institutions démocratiques canadiennes.
Sécurité publique Canada (Public Safety Canada)	SITE TF (Groupe de travail)	Ministère fédéral responsable de la gestion de la sécurité publique, de la sécurité nationale et des urgences.
Sergent d'armes (Sergeant-at-Arms)	(SAA)	Exerce plusieurs fonctions protocolaires à la Chambre des communes et est responsable, à titre de directeur de la sécurité institutionnelle, de la sécurité de la Chambre et de ses membres à l'extérieur de la Colline du Parlement.

Terme	Sigle ou abréviation	Définition
Service canadien du renseignement de sécurité (Canadian Security Intelligence Service)	SCRS (CSIS)	Organisme du gouvernement fédéral régi par la <i>Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité</i> . <ul style="list-style-type: none"> • Enquête sur les activités qui pourraient constituer une menace pour la sécurité du Canada et en fait rapport au gouvernement. • Peut prendre des mesures visant à réduire les menaces pour la sécurité du Canada. • Peut aussi prêter assistance à certains ministres pour collecter du renseignement étranger au Canada.
Sources ouvertes (Open source)	PROC	Information accessible au public.



Enquête publique sur
l'ingérence étrangère
dans les processus
électoraux et les
institutions
démocratiques
fédéraux