



## Rapport de synthèse

**Auteur :** Daniel Jean

**Affiliation:** Sous-ministre retraité, ancien conseiller à la sécurité et au renseignement du Premier Ministre et sous-ministre affaires étrangères, intérêt continu pour ces enjeux avec de multiples affiliations dont Professionnel en résidence honoraire à l'ESAPI de l'Université d'Ottawa actif et membre du conseil d'administration de la Conférence des associations de défense.

**Thème du panel :** Perspectives diplomatiques sur la « zone grise » de l'intervention étrangère

### Introduction

Ce sujet m'interpelle particulièrement puisque j'ai navigué à divers niveaux dans ces deux mondes durant ma carrière de plus de 35 ans de service. Mes nombreuses affectations à l'étranger comme diplomate, en particulier mon affectation de cinq années à notre Ambassade à Washington, où nous travaillons d'arrache pieds à protéger et avancer les intérêts du Canada en engageant une multitude d'acteurs civils et gouvernementaux sur place, mes responsabilités comme sous-ministre des affaires étrangères pendant près de trois ans et mon rôle comme Conseiller à la sécurité nationale et au renseignement (CSNR) pendant deux ans m'ont amené à examiner ces enjeux et travailler de près avec mes collègues des communautés de la sécurité nationale et des affaires internationales pour mieux cerner la ligne entre l'influence comme pratique diplomatique normale dans le contexte de promouvoir l'intérêt d'un pays versus des pratiques clandestines et déceptives de s'ingérer dans les affaires internes ou même violer les lois du pays hôte.

### Contexte

Avant d'adresser plus directement l'enjeu qui nous intéresse aujourd'hui, je crois qu'il est important de souligner que tout ce débat sur l'ingérence étrangère et les présents travaux de la Commission ont mis en lumière le manque de sensibilisation des Canadiens à la sécurité nationale et à cet enjeu particulier qu'est l'ingérence étrangère. A titre d'illustration :

- Avant l'élection de 2015, quand le Ministère des Affaires étrangères, a émis une note diplomatique rappelant aux missions diplomatiques étrangères présentes au Canada de ne pas s'ingérer dans les questions électorales en



- conformité avec la Convention de Vienne, il y a eu très peu de réactions sauf quelques anciens diplomates canadiens retraités décrivant la mesure comme « impolie » dans un article médiatique<sup>1</sup>. Nos préoccupations sur la base de notre étroite collaboration avec la communauté de la sécurité et du renseignement étaient qu'il n'y avait pas de feu mais assez de fumée pour justifier une « once de prévention ».
- En 2016, lorsque le GRU russe, ce même groupe qui allait s'immiscer quelques mois plus tard dans l'élection américaine de 2016, a conduit l'attaque cyber sur l'agence antidopage internationale à Montréal, et son partenaire canadien le Centre canadien sur l'éthique dans les sports (CCES), révélant l'information médicale confidentielle d'athlètes olympiques dont des canadiens dans le cadre d'une campagne de désinformation en représailles aux sanctions du mouvement olympique contre la Russie, pas un seul média canadien n'a initialement couvert l'évènement alors que le NY Times, le Guardian et bien d'autres médias étrangers étaient sur l'affaire<sup>2</sup>.
  - Le débat qui a suivi les fuites d'informations classifiées et qui a mené à la présente commission d'enquête a initialement mis énormément d'attention sur le risque d'ingérence dans le processus électoral. Personne, ne veut minimiser l'importance de maintenir l'intégrité de notre démocratie tant durant qu'entre les élections. Toutefois, la démocratie est plus vaste que juste le processus électoral.
  - Au moment d'écrire ces lignes, il y a trois procédures criminelles engagées au Canada, l'une impliquant un membre actif de la GRC<sup>3</sup> et l'autre un de ses membres retraités<sup>4</sup> allégués d'avoir fourni de l'information sensible à deux pays étrangers, la Chine et le Rwanda, des pays critiqués publiquement par des organismes de droits humains<sup>5</sup> reconnus et la crise diplomatique avec l'Inde comportant des allégations sérieuses de

---

<sup>1</sup> Amanda Connolly, [Keep your noses out of our elections Foreign Affairs warns diplomats](#), iPolitics, 8 september 2015

<sup>2</sup> The Guardian, [WADA cyber-attack : Williams sisters and Simone Biles targeted by Russian group](#), 13 september 2016

<sup>3</sup> [Rwandan targeting of dissidents in Canada should be probed by foreign-interference inquiry, activists say](#), Globe and Mail, 8 april 2024

<sup>4</sup> Kate McKenna et Philip Ling, [Former RCMP officer charged with foreign interference granted bail](#), CBC News, 25 july 2023

<sup>5</sup> Human Rights Watch, ["Join us or die": Rwanda's extraterritorial repression](#), 10 october 2023



parrainage via des tiers d'actes criminels allant de l'intimidation, à l'extorsion jusqu'au meurtre.

## Evaluation

### **Q-1 Qu'est-ce qui sous-tend le désaccord entre les agences de sécurité et les services diplomatiques sur ce qui constitue une ingérence étrangère ? Quel est le rôle des structures incitatives ? Le désaccord entre ces services peut-il être positif ?**

Tout d'abord, le mot tension m'apparaît plus adéquat que désaccord et elle est tout à fait normale et désirable compte tenu des mandats et objectifs différents qui animent ces deux communautés et du besoin de d'évaluer conjointement la menace, les actions possibles et leurs risques et leur impact tant au niveau atténuation que sur nos relations diplomatiques ou intérêts économiques. Si d'une part un état ne devrait pas faire de concessions au plan sécurité sur les actes les plus graves comme des gestes criminels, les zones grises doivent être délicatement évaluées dans un cadre « risques/récompenses » y compris les risques de compromettre l'enquête. D'ailleurs à titre d'exemple, si bien souvent c'est l'information des services de renseignement sur l'ingérence qui informe la GRC sur de possibles actes criminels, les trois cas en référence ci-dessus sont des exemples où ce sont des enquêtes criminelles qui ont jeté de la lumière additionnelle sur de sérieuses allégations d'ingérence. Le traitement d'actes criminels se fait dans un cadre où une bonne partie de l'information devient public lorsque les charges sont déposées.

### **Q-3 Les définitions constituent-elles la bonne approche pour classer l'ingérence étrangère ? Quelles autres approches pourraient être utiles ?**

Regardons les définitions existantes et la pratique et essayons de mieux comprendre la tension entre les intérêts de sécurité nationale et de relations étrangères

La définition de la *Loi sur le Service Canadien de Renseignement et de Sécurité (SCRS)*, décrit les activités influencées par l'étranger (autre terme signifiant ingérence étrangère) comme étant « des activités qui touchent le Canada ou s'y déroulent et sont préjudiciables à ses intérêts, et qui sont d'une nature clandestine ou trompeuse ou comportent des menaces envers quiconque »<sup>6</sup>.

La référence pertinente de la Convention de Vienne sur la conduite des relations diplomatiques indique que « Sans préjudice de leurs privilèges et immunités, toutes les personnes qui bénéficient de ces privilèges et immunités ont le devoir

---

<sup>6</sup> SCRS, [L'ingérence étrangère et vous](#), 2021, p. 2.



de respecter les lois et règlements de l'état accréditaire. Elles ont également le devoir de ne pas s'immiscer dans les affaires intérieures de cet état »<sup>7</sup>.

Il y a très peu de débat entre les institutions concernées sur ce qu'on peut considérer comme des activités de représentation diplomatique normales versus des cas flagrants d'ingérence étrangère. Le défi se situe bien entendu au niveau des zones grises.

Mon expérience me laisse croire que la meilleure manière de gérer cette saine tension autour des zones grises sont des échanges francs et réguliers sur des cas précis entre les organismes concernés qui permettent à la fois aux représentants des deux mondes de mieux évaluer le normal de la transgression. Cela permet d'avancer la compréhension et le jugement commun appliqué à ces situations avec une bonne dose de diligence où les arguments au cœur de la tension entre les intérêts de sécurité nationale et de politique étrangère peuvent être examinés dans le contexte de ces exemples précis. Nos textes de lois sont plein de définitions qui peuvent être difficiles à totalement cerner dans la pratique mais les tribunaux en font l'interprétation et de là se développe une jurisprudence qui enrichit le cadre légal et son application.

Cet exercice peut également informer l'analyse des options de prévention, de dissuasion ou de mesures plus « musclées », si nécessaires et possibles.

- A titre d'exemple en 2017, à titre CSNR je voulais mieux sensibiliser le Premier Ministre et le gouvernement sur des préoccupations croissantes du SCRS sur certaines activités pouvant s'apparenter à de l'ingérence étrangère. Toutefois les activités décrites dans les rapports du SCRS comportaient un mélange d'activités diplomatiques normales et d'autres actions pouvant être jugées comme plus préoccupantes à divers degrés. J'ai soulevé le besoin de mieux cerner les exemples crédibles avec le directeur du SCRS de l'époque. Il a suggéré une rencontre entre les analystes de renseignement des menaces en question et le Conseiller à la politique étrangère du Premier Ministre et moi-même.
- Cette rencontre nous a mutuellement permis de mieux cerner ces zones grises et d'améliorer la qualité et la crédibilité du renseignement sur les activités les plus préoccupantes qui pourraient constituer une menace.
- Nous avons également profité de rencontres interagences subséquentes avec les intervenants pertinents des communautés de la sécurité et du renseignement et des affaires internationales pour analyser la

---

<sup>7</sup> Vienna Convention on Diplomatic Relations, 1961, article 41  
[https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/9\\_1\\_1961.pdf](https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/9_1_1961.pdf)



manifestation de la menace avec des cas précis et explorer des options pour la contrer.

### **Q-7 Par ailleurs, l'ambiguïté actuelle pourrait-elle être dans l'intérêt général du Canada?**

A mon avis il serait très difficile de développer une définition plus précise que celle dans la loi du SCRS qui puisse éliminer ces zones grises et il va sans dire que l'ambiguïté peut être utile dans le choix des actions, si actions nécessaires et possibles, qu'un état puisse prendre en se rappelant le cadre « risques/récompenses ». Par exemple, une zone grise qui montre très peu de fumée, un impact discutable peut probablement être contrée par une meilleure sensibilisation de la population ou des intervenants ou groupes pertinents, une démarche auprès de la mission diplomatique concernée alors que des activités qui clairement représentent une ingérence pourraient entraîner des mesures beaucoup plus sérieuses allant d'une atténuation de la menace à de possibles charges ou sanctions, pénales, monétaires ou diplomatiques, si les contrevenants sont des diplomates.

### **Q-5 La diplomatie évolue avec le temps. Les outils et les lignes directrices du droit international en matière d'intervention, tels que la Convention de Vienne, sont-ils adaptés au contexte contemporain ? Si ce n'est pas le cas, quels pourraient être les avantages et les inconvénients de la recherche de nouveaux outils et de nouvelles lignes directrices pour la communauté internationale, par exemple en faisant du Canada le fer de lance d'une initiative mondiale ?**

En ce qui concerne la possibilité d'amender la Convention de Vienne pour exprimer plus clairement les lignes rouges à ne pas franchir, en matière d'ingérence étrangère, ce serait un effort substantiel qui comporte certains risques —la Convention en général continue de bien servir ses objectifs et même si de tels amendements pourraient se greffer à la Convention il est peu probable qu'ils seraient entérinés ou respectés par les états les plus susceptibles des comportements inacceptables.

Cependant, je crois que le Canada pourrait s'inspirer du leadership qu'il a démontré dans l'élaboration et l'approbation par près de 60 pays lors du lancement de l'initiative en février 2021 de la [Déclaration contre la détention arbitraire dans les relations d'État à État](#)<sup>8</sup> (78 approbations à ce jour). Il pourrait envisager, en ralliant une masse critique de « like-minded countries », d'élaborer

---

<sup>8</sup> Affaires mondiales, [https://www.international.gc.ca/news-nouvelles/arbitrary\\_detention-detention\\_arbitraire-declaration.aspx?lang=fra](https://www.international.gc.ca/news-nouvelles/arbitrary_detention-detention_arbitraire-declaration.aspx?lang=fra)



une déclaration qui, à partir de principes existants qui guident les relations diplomatiques, décrirait les comportements d'ingérence étrangère inacceptables parrainés par des états que l'on veut dissuader. D'ailleurs la déclaration d'Ottawa sur la détention arbitraire suit ce modèle et fait référence aux principes existants dans les instruments internationaux que sont: la **Déclaration universelle des droits de l'homme, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, et la Convention de Vienne sur les relations consulaires.**

Et de là, dans le contexte d'un partenariat un peu comme on essaie de le faire vis-à-vis les attaques cyber parrainées par des états, la déclaration pourrait envisager une attribution collective et l'adoption de sanctions communes ou complémentaires quand un état les transgresse. Une telle initiative pourrait susciter de l'intérêt car en analysant l'ingérence étrangère dans d'autres pays, on note que les communautés espionnées et intimidées varient selon les provenances des bassins d'immigration.

### **Etude de cas utile : La réponse du Royaume Uni à l'empoisonnement de la famille Skripal (père fille)**

- La gestion par le Royaume Uni de la transgression extraterritoriale grave qu'était l'empoisonnement chimique des Skripals par des agents russes constitue une des plus belles études de cas de l'histoire récente en termes de réponse. Il faut se rappeler qu'au départ des membres de l'opposition du Parlement du Royaume Uni ont émis du scepticisme lors de l'attribution initiale de l'attentat à la Russie par la Première Ministre May. L'identification forensique rapide d'une arme chimique rare comme poison et des suspects et un engagement actif ralliant rapidement la communauté internationale dont le Canada<sup>9</sup>, à joindre l'attribution et à conjuguer les sanctions, ont mené à un ensemble de mesure significatives. D'ailleurs cette attention concertée sur la Russie a mené cette dernière à commettre une erreur les compromettant d'avantage quand les autorités néerlandaises ont arrêté leurs agents qui transportaient du matériel technologique visant à espionner l'enquête de l'Organisation pour l'interdiction des armes chimiques (OIAC/« OCPW »)<sup>10</sup>.

Bien entendu, il est toujours plus facile d'agir lorsque les suspects sont déjà au banc de pénalité, comme la Russie, et non des acteurs de plus en plus importants sur le plan géopolitique et géoéconomique. Mais nous avons rencontré ces

---

<sup>9</sup> CBC News, [Canada to expel 4 diplomats, reject the credentials of 3 more](#), 26 March 2018

<sup>10</sup> <https://www.theguardian.com/world/2018/oct/04/how-russian-spies-bungled-cyber-attack-on-weapons-watchdog>





mêmes réticences par plusieurs pays à ne pas « rock the boat » avec la Chine, en 2017 dans le contexte de nos efforts sur la sécurité économique (la protection des technologies sensibles).

Pour un pays comme le Canada, favoriser une approche concertée avec plusieurs pays aura beaucoup plus d'impact tout en réduisant le risque d'être la cible de représailles unilatérales.

**Q-4 Quels niveaux ou types d'interactions entre les acteurs politiques et les diplomates ou représentants étrangers au Canada sont conformes à la Convention de Vienne ? Comment les parlementaires, leur personnel et les membres du public peuvent-ils être informés de la limite à ne pas franchir ?**

En ce qui concerne les mesures pouvant dissuader l'ingérence étrangère par des états au Canada, la mise en place du registre sur les agents étrangers dans le contexte de la loi C-70 va déjà apporter plus de transparence, un peu comme les mesures en place pour les lobbyistes, sur les activités des intermédiaires qui représentent des intérêts de pays étrangers au Canada.

Pour ce qui est des activités des diplomates étrangers ou de possibles intermédiaires qui agiraient dans l'ombre du registre sur les agents étrangers, il est important que les institutions publiques, par exemple les parlementaires soient mieux sensibilisés à la menace via des mises à jour régulières sur les menaces et les tactiques utilisées. Ces institutions devraient envisager de mettre à jour leurs codes de conduite pour s'adapter à ce type de menace.

En ce qui concerne les partis politiques, compte tenu que, contrairement à certains pays comme l'Australie, les processus de nomination au Canada ne seront pas assujettis aux mesures mises en place dans les nouvelles lois (C-70 adoptée et C-65 toujours sous étude au Parlement) et que les partis politiques ont indiqué vouloir s'autoréglementer, il serait à la fois dans leur intérêt et dans l'intérêt public de les voir adopter des règles de conduite transparentes qui puissent rassurer les canadiens par rapport à certaines préoccupations soulevées dans cette commission d'enquête.

**Sommaire recommandations**

**R-1** Les organismes de sécurité et renseignement et diplomatiques devraient travailler étroitement pour évaluer et distinguer les activités représentant divers degrés d'ingérence étrangère versus les activités diplomatiques normales. Les ingérences les moins sérieuses et les actions possibles devraient être évaluées dans un cadre « risques/récompenses » tant au plan de leur impact sur les



relations diplomatiques et économiques que des risques sur les méthodes, sources et enquêtes alors que les transgressions les plus sérieuses devraient mener à des sanctions administratives, criminelles ou diplomatiques conséquentes.

**R-2** Affaires mondiales Canada devrait envisager de s'inspirer de son expérience avec la Déclaration sur la détention arbitraire d'état à état et considérer une initiative semblable sur l'ingérence étrangère ralliant les « like-minded countries » qui pourrait reposer sur les principes existants des relations diplomatiques et identifier les comportements non acceptables.

**R-3** Les parlementaires devraient recevoir régulièrement des mises à jour sur la menace, les méthodes et tactiques utilisées par des pays étrangers et leurs missions au Canada pour s'ingérer dans les affaires internes du Canada et les institutions parlementaires devraient envisager en toute transparence avec les Canadiens de mettre à jour leurs règles d'éthique et/ou leurs codes de conduites pertinentes.

**R-4** Les acteurs principaux des partis politiques devraient également recevoir des mises à jour sur la menace, les méthodes et tactiques utilisées par des pays étrangers et leurs missions au Canada pour s'ingérer dans les affaires internes du Canada. Etant donné que les partis politiques ne seront pas sujet aux nouvelles mesures législatives (C-70 et C-65) et qu'ils ont indiqué vouloir s'autoréglementer, ces derniers devraient dans leur propre intérêt et l'intérêt des Canadiens mettre à jour de manière transparente leurs règles de conduite visant cette menace.