



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

## AVIS AUX PARTIES INTÉRESSÉES ET AU PUBLIC CONCERNANT LA COMMISSION SUR L'INGÉRENCE ÉTRANGÈRE

### Mise en contexte

La preuve de l'ingérence d'États étrangers dans nos processus électoraux et nos institutions démocratiques a suscité une inquiétude croissante ces dernières années, ce qui a donné lieu à de nombreux débats et commentaires publics. Cette préoccupation semble toutefois s'être manifestée de façon plus prononcée au cours de l'année 2022, lorsque certains médias ont concentré leur attention sur des preuves d'ingérence étrangère dans le cadre des 43<sup>e</sup> (2019) et 44<sup>e</sup> (2021) élections fédérales et sur la pertinence de la réponse du gouvernement du Canada.

Les articles publiés ont donné lieu à de nombreuses questions tant de la part des acteurs politiques et des médias que des membres de la société civile.

C'est dans ce contexte que le 21 mars 2023, le gouvernement du Canada a nommé le très honorable David Johnston à titre de rapporteur spécial indépendant sur l'ingérence étrangère et qu'il lui a demandé de déterminer si des gouvernements étrangers ont tenté d'influencer les résultats électoraux, que ce soit en interférant auprès des électeurs ou des candidats. Il a en outre été demandé au rapporteur spécial de revoir les informations et les actions du gouvernement fédéral en lien avec la menace d'ingérence étrangère dans les processus électoraux canadiens, et de déterminer s'il serait souhaitable de mettre en place des procédures supplémentaires, plus transparentes, pour enquêter sur cette question.

Le rapporteur spécial a déposé un premier rapport public, ainsi qu'une annexe confidentielle, le 23 mai 2023. Essentiellement, il conclut que des gouvernements étrangers ont tenté d'influencer des candidats aux élections ainsi que les électeurs canadiens, mais que l'intégrité du résultat des deux dernières élections n'a pas été compromise par ces tentatives. Il estime également que rien ne permet de conclure que le premier ministre, un ministre ou leurs cabinets respectifs se sont abstenus, en connaissance de cause ou par négligence, de donner suite aux renseignements qu'ils ont pu recevoir.

Le rapporteur spécial a recommandé qu'un processus public supplémentaire, autre qu'une commission d'enquête publique, soit entrepris pour examiner les enjeux relatifs à l'ingérence étrangère. Il a déposé son rapport final confidentiel en juin 2023.

Cependant, des questions demeurent concernant la nature de cette ingérence, sa fréquence, son ampleur, les moyens utilisés et ses conséquences.

Ainsi, le 10 septembre 2023, le gouvernement du Canada a adopté le décret C.P. 2023-882 et a mis officiellement sur pied l'Enquête publique sur l'ingérence étrangère dans les processus électoraux et les institutions démocratiques fédéraux (« la Commission » ou « l'Enquête »).

Tous les partis politiques officiellement reconnus ont exprimé publiquement leur accord avec le choix de la commissaire, ainsi qu'avec les termes du mandat qui lui a été confié. Ils ont également annoncé leur intention de collaborer avec la Commission afin d'aider à ce que la lumière soit faite sur la question de l'ingérence étrangère et de ses répercussions fondamentales sur la démocratie canadienne.

\*\*\*

### **Commission d'enquête**

Une commission d'enquête est un processus inquisitoire visant à établir la vérité de façon objective. Les commissaires doivent tirer des conclusions de fait, puis formuler des recommandations afin d'améliorer les choses.

La juge Marie-Josée Hogue, qui en a été nommée commissaire en vertu de la partie 1 de la *Loi sur les enquêtes*, est entrée en fonction le 18 septembre 2023. Depuis, la Commission s'est préparée : elle a embauché des avocats, des employés et des conseillers, a obtenu l'équipement nécessaire, a organisé ses bureaux et a établi son infrastructure. Compte tenu de la logistique et des contraintes associées au traitement de l'information classifiée à laquelle la Commission aura accès, l'organisation de la Commission est un processus complexe et continu.

La Commission a aussi planifié ses travaux.

Comme le précise son mandat, la Commission les réalisera en deux phases.

Pendant la phase 1, elle examinera si la Chine, la Russie et d'autres acteurs étrangers se sont ingérés dans les 43<sup>e</sup> (2019) et 44<sup>e</sup> (2021) élections fédérales et, le cas échéant, évaluera les répercussions potentielles de cette ingérence sur l'intégrité des élections. Elle examinera également comment l'information relative à l'ingérence étrangère a circulé et quelles ont été les mesures prises en réaction à celle-ci (paragraphe a)(i)(A) et (B) du mandat).

Pendant la phase 2, la Commission examinera la capacité des divers acteurs et composants de l'État à détecter, à prévenir et à contrer l'ingérence étrangère (paragraphe a)(i)(D) du mandat).

Chacune de ces phases donnera lieu à un rapport dans lequel la Commission fera état de ses conclusions de fait. Le second rapport contiendra également les recommandations de la Commission.

## **Audiences publiques**

La Commission entend mener ses travaux de façon à maximiser la divulgation publique des informations qu'elle obtiendra, tout en s'assurant de respecter les lois applicables et de ne pas mettre en péril la sécurité nationale. Il s'agit là d'un équilibre qui peut être difficile à atteindre, mais la Commission prévoit tout mettre en œuvre pour y parvenir, jugeant ces deux objectifs primordiaux. La Commission s'engage à exécuter son mandat de manière indépendante, impartiale, équitable et transparente, et en faisant preuve de rigueur, de proportionnalité et de célérité.

La Commission tiendra des audiences publiques à au moins deux occasions : au cours de l'hiver 2024, puis (provisoirement) à l'automne de la même année. Ces audiences auront probablement lieu à Ottawa. La Commission s'attend à ce que diverses parties participent à ces audiences, lors desquelles elle entendra tant des témoins de fait que des experts.

La Commission considère également l'information et les observations provenant du public comme étant des éléments importants de l'enquête publique, et elle mettra en place un mécanisme par lequel le public pourra fournir des renseignements qu'elle examinera ensuite.

Comme le prévoit son mandat, lors des premières audiences publiques, la Commission examinera l'impact que pourrait avoir le fait que la majeure partie de l'information dont elle devra prendre connaissance est classifiée et ne pourra être rendue publique. La Commission tentera de trouver des moyens de rendre un maximum d'information accessible au public.

## **Échéances de la Commission**

Les travaux de la Commission se dérouleront sur une très courte période. Selon le mandat établi, le rapport initial relatif à la première phase doit être déposé au plus tard le 29 février 2024. Le rapport final de la Commission, qui contiendra l'ensemble de ses conclusions et de ses recommandations, doit quant à lui être déposé au plus tard le 31 décembre 2024. Les deux rapports doivent être déposés dans les deux langues officielles.

La Commission dispose de peu de temps pour s'acquitter de son vaste mandat, qui est décrit ci-après. Elle a néanmoins l'intention de tout mettre en œuvre pour respecter ses échéances, en faisant constamment preuve d'indépendance, d'impartialité, d'équité et de transparence. Pour ce faire, toutes les parties devront coopérer et faire montre de bonne foi, de diligence et de flexibilité. Évidemment, pour respecter ses délais, la Commission devra obtenir tous les documents pertinents très rapidement, y compris ceux provenant de sources gouvernementales.

## **Mandat**

Le mandat de la Commission comporte un volet « enquête » et un volet « politique publique ».

### *Enquête*

Sous réserve des termes exacts utilisés dans le décret, le volet « enquête » de la Commission se résume essentiellement à ce qui suit :

- i) examiner l'ingérence de la Chine, de la Russie et d'autres acteurs étrangers en lien avec les 43<sup>e</sup> (2019) et 44<sup>e</sup> (2021) élections générales et évaluer les répercussions de cette ingérence sur l'intégrité des élections, et ce, tant à l'échelle nationale qu'au niveau des circonscriptions;
- ii) examiner, le cas échéant, la façon dont l'information relative à cette ingérence a circulé entre le Groupe de travail sur les menaces en matière de sécurité et de renseignement visant les élections et le groupe du Protocole public en cas d'incident électoral critique, et la façon dont cette information a été communiquée aux décideurs de haut niveau et aux personnes intéressées, ce qui comprend les élus;
- iii) déterminer et évaluer l'étendue des mesures prises par les autorités gouvernementales après l'obtention de l'information.

La Commission devra aussi examiner dans quelle mesure les processus de gouvernance en place au sein des structures institutionnelles, ministères et organismes fédéraux permettent au gouvernement du Canada de détecter, de prévenir et de contrer l'ingérence étrangère visant directement ou indirectement nos processus démocratiques.

### *Politique publique*

Le volet « politique publique » de la Commission consiste à cerner et à recommander des moyens appropriés pour renforcer la protection des processus démocratiques fédéraux contre l'ingérence étrangère. La Commission sollicitera la contribution d'experts reconnus dans ce domaine pour l'aider à cet égard. Sous réserve de son engagement à ne pas mettre en danger la sécurité nationale, la Commission communiquera publiquement l'information provenant de ces experts dans un format qui permettra à la population d'en prendre connaissance.

## **Échéancier et processus**

Comme il a été mentionné précédemment, l'échéancier établi dans le décret 2023-882 exige que la Commission et toutes les parties intéressées fassent preuve de célérité et collaborent les unes avec les autres. La Commission entend fixer des délais serrés, mais équitables, et exiger que toutes les parties les respectent. La Commission est convaincue que toutes les parties collaboreront assidûment et de bonne foi.

Pour pouvoir exécuter ses travaux dans les délais impartis, la Commission devra adopter des règles de procédure et de preuve simples et souples, ainsi que mettre en œuvre des moyens créatifs, efficaces, fiables et équitables en ce qui a trait à la présentation de la preuve et à la communication des observations du public. Elle établira ces règles de façon à maximiser, dans la mesure du possible, la transparence à l'égard du public. Ces règles seront publiées sur son site Web en temps voulu.

Les audiences publiques, qui devraient se tenir à la fin janvier et en septembre 2024, devront aussi être efficaces, rigoureuses, transparentes et équitables.

### **Processus de reconnaissance de la qualité pour agir en vue de participer aux travaux de la Commission**

Comme cela est d'usage dans le cadre des commissions d'enquête, les personnes qui souhaitent participer activement aux travaux de la Commission doivent présenter une demande en vue de se voir reconnaître ce que l'on appelle communément *la qualité pour agir*.

La qualité pour agir n'est pas accordée automatiquement dès qu'elle est demandée. Il faut satisfaire à certaines conditions, notamment démontrer l'existence d'un intérêt direct et substantiel dans l'objet de l'enquête ou encore posséder une expérience ou une expertise unique, laquelle est susceptible d'aider la Commission à réaliser ses travaux d'une façon qui va au-delà de celle que lui procurerait l'assignation de témoins. Les parties qui ont un intérêt commun devraient envisager la possibilité de se regrouper et de présenter une seule demande de reconnaissance, ce qui peut accroître la probabilité que la qualité pour agir leur soit accordée.

Les personnes et les groupes qui demandent la qualité pour agir peuvent aussi, au besoin, demander un financement leur permettant de participer aux travaux de la Commission. À l'instar de la reconnaissance de la qualité pour agir, les demandes de financement ne sont pas automatiquement accordées, et certains critères s'appliquent. La commissaire ne peut que formuler des recommandations à cet égard; il appartient au greffier du Conseil privé, qui est libre de suivre ou non la recommandation de la commissaire, de décider d'accorder un tel financement.

Les règles applicables au processus de demande de reconnaissance de la qualité pour agir et de demande de financement sont publiées aujourd'hui. Les personnes et les groupes intéressés devraient les lire et préparer les informations et les documents susceptibles de démontrer leur intérêt direct et substantiel dans l'objet de l'enquête.

Le calendrier du processus de demande et d'octroi de la qualité pour agir est le suivant :

*10 novembre 2023 : Publication des règles relatives aux demandes de reconnaissance de la qualité pour agir;*

*22 novembre 2023 : Date limite pour déposer les demandes de qualité pour agir et les demandes de financement connexes;*

*29 novembre 2023 : Audition, au besoin, des demandes de reconnaissance de la qualité pour agir (virtuellement);*

*4 décembre 2023 : Publication des décisions de la Commission relativement aux demandes de reconnaissance de la qualité pour agir et aux demandes de financement connexes.*

Les personnes et les groupes qui se verront reconnaître la qualité pour agir devront déposer leurs documents rapidement après l'obtention de cette reconnaissance, conformément aux règles de pratique adoptées par la Commission. Les parties auront l'occasion de formuler des commentaires à cet égard.

\*\*\*

### **Calendrier de la phase 1 des travaux de la Commission**

La Commission souhaite permettre au public et aux parties intéressées de connaître le plus tôt possible les dates de chacune des étapes charnières de ses travaux. Elle prévoit donc établir un calendrier provisoire pour l'enquête et les audiences, lorsqu'elle connaîtra les participants et les délais à l'intérieur desquels ils seront en mesure de déposer tous les documents et renseignements requis.

Pour l'instant, en présumant que toutes les parties concernées collaboreront en temps opportun, la Commission envisage de tenir ses premières audiences publiques à la fin du mois de janvier 2024, conformément au calendrier provisoire suivant :

*Novembre-décembre 2023 : Processus de reconnaissance de la qualité pour agir (voir l'échéancier détaillé ci-haut);*

*24 novembre 2023 : Publication des règles de procédure et de pratique provisoires de la Commission;*

*4 décembre 2023 : Communication des décisions de la commissaire concernant les demandes de reconnaissance de la qualité pour agir;*

*7 décembre 2023 : Date limite pour que les participants ayant qualité pour agir transmettent leurs commentaires sur les règles de procédure et de pratique provisoires de la Commission;*

*12 décembre 2023 : Publication des règles de procédure et de pratique de la Commission;*

*16 décembre 2023 : Date limite pour que les participants produisent leurs documents en vue de la phase 1 des audiences de la Commission;*

*Fin janvier 2024 : Audiences publiques de la phase 1;*

*29 février 2024 : Dépôt du rapport préliminaire de la Commission.*

La Commission entend mener un processus public avant de déposer son premier rapport. Or, le délai du 29 février 2024 montre que la phase 1 des travaux de la Commission se déroulera selon un calendrier intensif. Les parties qui prévoient demander la qualité pour agir devraient donc commencer sans tarder à réunir et à préparer les documents et les renseignements liés à la phase 1 du mandat de la Commission, puisqu'elles devront les produire très rapidement après que la commissaire aura rendu sa décision sur leur demande de reconnaissance de la qualité pour agir.

\*\*\*

La Commission se réjouit à l'idée de travailler avec toutes les parties intéressées, les participants et le public afin d'exécuter son ambitieux et important mandat, au service de la démocratie canadienne.

La Commission entend faire état de l'avancement de ses travaux en publiant régulièrement des avis publics sur son site Web. Elle invite donc toute personne intéressée à ses travaux à consulter le site régulièrement.