



Public Inquiry Into Foreign Interference  
in Federal Electoral Processes and  
Democratic Institutions

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

## Rapport sommaire

### Définitions de termes clés utilisés dans le mandat de la Commission

Préparé par : les avocats de la Commission

## Résumé du rapport

Le présent rapport sommaire présente une liste non exhaustive de différentes définitions de termes clés utilisés dans le mandat de la Commission sur l'ingérence étrangère, soit : ingérence étrangère, institutions démocratiques et processus démocratiques.

Les définitions proviennent du gouvernement fédéral, de comités parlementaires et de sources internationales et universitaires. Ces définitions sont fournies à des fins de comparaison uniquement et ne reflètent d'aucune façon le point de vue de la Commission quant à l'interprétation de son mandat.

## Notes aux lecteurs

Conformément aux règles 42 à 44 des *Règles de pratique et de procédure* de la Commission, ce rapport sommaire contient un résumé de certains faits et de certains documents relatifs au mandat de la Commission.

Les rapports sommaires peuvent être déposés en preuve sans qu'il soit nécessaire que les faits et les documents qui y sont associés soient présentés oralement par un témoin au cours des audiences publiques. Ce rapport sommaire peut être utilisé par la Commission afin de déterminer les questions pertinentes à l'enquête, établir des faits et formuler des recommandations.

Les parties ont eu la possibilité de commenter l'exactitude de ce rapport sommaire. Lors des audiences, les avocats de la Commission et les parties peuvent faire appel à des témoins afin de mettre en doute l'exactitude du contenu des documents qui sous-tendent le présent rapport sommaire. Les parties peuvent également présenter des observations quant à la valeur probante qui devrait être attribuée, ou non, au rapport sommaire et aux documents cités.

## Contenu

Résumé du rapport .....	2
Notes aux lecteurs .....	2
1. Introduction .....	5
2. Ingérence étrangère .....	5
2.1 Introduction.....	5
2.2 Agences, organisations et processus du gouvernement fédéral .....	6
Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS) .....	6
Centre de la sécurité des télécommunications (CST).....	8
Comité des parlementaires sur la sécurité nationale et le renseignement (CPSNR).....	8
Sécurité publique Canada (SP).....	9
Groupe de travail sur les menaces en matière de sécurité et de renseignement visant les élections (Groupe de travail sur les MSRE).....	9
Protocole public en cas d'incident électoral majeur (PPIEM).....	10
Mécanisme de réponse rapide du G7 (MRR).....	11
2.3 Législation .....	11
<i>Loi électorale du Canada</i> .....	11
<i>Loi sur la protection de l'information</i> .....	12
2.4 Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique (ETHI).....	12
2.5 Microsoft, Alliance for Securing Democracy et le gouvernement du Canada (Compendium/Recueil) .....	13

2.6 États-Unis .....	14
2.7 Australie.....	15
2.8 Union européenne .....	16
2.9 Droit international.....	16
2.10 Le monde universitaire .....	17
3. Institutions et processus démocratiques .....	18
3.1 Introduction.....	18
3.2 Gouvernement fédéral.....	18
SCRS .....	18
CST .....	19
CPSNR .....	19
Groupe de travail MSRE .....	20
PPIEM.....	20
Autre.....	20
3.3 RSI .....	21
3.4 ETHI.....	22



## 1. Introduction

- [1] Les pages suivantes contiennent des définitions de certains termes clés du mandat de la Commission sur l'ingérence étrangère. Ces définitions proviennent de différentes agences, organisations et processus du gouvernement fédéral, d'un comité parlementaire et de sources internationales et universitaires.

## 2. Ingérence étrangère

### 2.1 Introduction

- [2] Les principaux éléments de la définition de l'ingérence étrangère sont généralement cohérents dans l'ensemble des organismes et processus du gouvernement fédéral, chez le rapporteur spécial indépendant et au sein des comités parlementaires. Ces éléments sont tirés de l'article 2 de la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité*, LRC 1985, chap. C-23 (« *Loi sur le SCRS* »). Cet article définit les « menaces envers la sécurité du Canada » en y incluant les activités influencées par l'étranger qui :
- a. touchent le Canada ou s'y déroulent;
  - b. sont préjudiciables à ses intérêts;
  - c. sont de nature clandestine ou trompeuse ou comportent des menaces envers quiconque.
- [3] Le Comité des parlementaires sur la sécurité nationale et le renseignement (CPSNR), le Groupe de travail sur les menaces en matière de sécurité et de renseignement visant les élections (Groupe de travail sur les MSRE), le Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique de la Chambre des communes (comité ETHI) et le rapporteur spécial indépendant définissent l'ingérence étrangère en s'appuyant sur les éléments ci-dessus quant à la notion d'activités influencées par l'étranger qui constituent des menaces pour la sécurité du



Canada. Ils y ajoutent par ailleurs que les actions doivent être menées par des acteurs étatiques étrangers.

- [4] Sécurité publique Canada (SP), le Centre de la sécurité des télécommunications (CST), le mécanisme de réponse rapide du G7 et un comité parlementaire chargé d'étudier l'ingérence étrangère utilisent aussi les éléments liés à la notion d'activités influencées par l'étranger qui constituent une menace pour la sécurité du Canada, en y ajoutant toutefois les éléments d'intention et d'action étatique.
- [5] La *Loi électorale du Canada*, LC 2000, chap. 9, et la *Loi sur la protection de l'information*, LRC 1985, chap. O-5, art. 3(1), contiennent des définitions législatives précises relatives aux infractions régies par ces lois.
- [6] D'autres sources, y compris d'autres pays, ont leur propre définition de l'ingérence étrangère. Ces définitions incluent généralement un État étranger ou ses agents, de la tromperie et des actes contraires aux intérêts du pays ciblé par l'ingérence.

## 2.2 Agences, organisations et processus du gouvernement fédéral

Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS)

- [7] La *Loi sur le SCRS* ne définit pas l'ingérence étrangère. Toutefois, la définition de « menaces envers la sécurité du Canada » qui figure à l'article 2 décrit les activités influencées par l'étranger qui relèvent du mandat du SCRS. Il s'agit des activités :
- a. qui touchent le Canada ou s'y déroulent;
  - b. qui sont préjudiciables à ses intérêts;
  - c. qui sont de nature clandestine ou trompeuse ou comportent des menaces envers quiconque<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> *Loi sur le SCRS*, art. 2(b); SCRS, *Menaces d'ingérence étrangère visant les processus démocratiques du Canada* (juillet 2021), **COM0000322(EN)/COM0000328(FR)** p. 3–4; SCRS, *Le L'ingérence étrangère et vous* (2022), **COM0000061(EN)/COM0000200(FR)** p. 2.



- [8] La notion « d'activités influencées par l'étranger » qui figure dans la *Loi sur le SCRS* englobe les activités qui peuvent être considérées comme de l'ingérence étrangère<sup>2</sup>.
- [9] Selon les rapports publics du SCRS, l'ingérence étrangère comprend l'ingérence dans :
- a. le processus électoral<sup>3</sup>;
  - b. les décisions et les politiques gouvernementales<sup>4</sup>;
  - c. le système politique<sup>5</sup>;
  - d. la démocratie<sup>6</sup>;
  - e. la souveraineté<sup>7</sup>.

<sup>2</sup> SCRS, *Menaces d'ingérence étrangère visant les processus démocratiques du Canada* (juillet 2021), **COM0000322(EN)/COM0000328(FR)** p. 5; SCRS, *L'ingérence étrangère et vous* (2022), **COM0000061(EN)/COM0000200(FR)** p. 2; SCRS, *Rapport public du SCRS 2020* (avril 2021), **COM0000055(EN)/COM0000202(FR)** p. 22; SCRS, *Rapport public du SCRS 2021* (mars 2022), **COM0000056(EN)/COM0000199(FR)** p. 16; SCRS, *Rapport public du SCRS 2022* (mars 2023), **COM0000057(EN)/COM0000203(FR)** p. 20.

<sup>3</sup> SCRS, *Rapport public du SCRS 2019* (avril 2020), **COM0000054(EN)/COM0000201(FR)** p. 4–5, 17–18; SCRS, *Rapport public du SCRS 2020* (avril 2021), **COM0000055(EN)/COM0000202(FR)** p. 22; SCRS, *Rapport public du SCRS 2021* (mars 2022), **COM0000056(EN)/COM0000199(FR)** p. 16; SCRS, *Rapport public du SCRS 2022* (mars 2023), **COM0000057(EN)/COM0000203(FR)** p. 20; SCRS, *Menaces d'ingérence étrangère visant les processus démocratiques du Canada* (juillet 2021), **COM0000322(EN)/COM0000328(FR)** p. 3–5, 7–9; SCRS, *L'ingérence étrangère et vous* (2022), **COM0000061(EN)/COM0000200(FR)** p. 2.

<sup>4</sup> SCRS, *Menaces d'ingérence étrangère visant les processus démocratiques du Canada* (juillet 2021), **COM0000322(EN)/COM0000328(FR)** p. 7–8; SCRS, *L'ingérence étrangère et vous* (2022), **COM0000061(EN)/COM0000200(FR)** p. 2–3; SCRS, *Rapport public du SCRS 2019* (avril 2020), **COM0000054(EN)/COM0000201(FR)** p. 16; SCRS, *Rapport public du SCRS 2020* (avril 2021), **COM0000055(EN)/COM0000202(FR)** p. 22.

<sup>5</sup> SCRS, *Menaces d'ingérence étrangère visant les processus démocratiques du Canada* (juillet 2021), **COM0000322(EN)/COM0000328(FR)** p. 3–4, 14; SCRS, *L'ingérence étrangère et vous* (2022), **COM0000061(EN)/COM0000200(FR)** p. 2; SCRS, *Rapport public du SCRS 2019* (avril 2020), **COM0000054(EN)/COM0000201(FR)** p. 16.

<sup>6</sup> SCRS, *Menaces d'ingérence étrangère visant les processus démocratiques du Canada* (juillet 2021), **COM0000322(EN)/COM0000328(FR)** p. 7, 10.

<sup>7</sup> SCRS, *Menaces d'ingérence étrangère visant les processus démocratiques du Canada* (juillet 2021), **COM0000322(EN)/COM0000328(FR)** p. 3; SCRS, *Rapport public du SCRS 2020* (avril 2021), **COM0000055(EN)/COM0000202(FR)** p. 23; SCRS, *Rapport public du SCRS 2021* (mars 2022), **COM0000056(EN)/COM0000199(FR)** p. 16; SCRS, *Rapport public du SCRS 2022* (mars 2023), **COM0000057(EN)/COM0000203(FR)** p. 14, 20.



[10] Selon le SCRS, l'ingérence étrangère cible des individus, des organisations et des gouvernements pour servir les intérêts d'un État étranger<sup>8</sup>.

[11] La *Loi sur le SCRS* distingue la notion d'activités influencées par l'étranger de celle d'espionnage<sup>9</sup>.

Centre de la sécurité des télécommunications (CST)

[12] Le CST considère l'ingérence étrangère comme une activité secrète, trompeuse ou coercitive menée par un acteur étranger contre un processus démocratique pour servir des objectifs stratégiques<sup>10</sup>. Le CST applique cette définition aux cybermenaces contre le processus démocratique du Canada<sup>11</sup>.

Comité des parlementaires sur la sécurité nationale et le renseignement (CPSNR)

[13] Selon le CPSNR, l'ingérence étrangère correspond à toute action d'un État étranger qui répond aux trois éléments de la notion « d'activités influencées par l'étranger » de la *Loi sur le SCRS*<sup>12</sup>. On parle d'ingérence étrangère lorsque des États étrangers utilisent des méthodes clandestines ou trompeuses pour influencer ou manipuler des communautés immigrantes, des partis politiques et des fonctionnaires au Canada<sup>13</sup>.

Rapporteur spécial indépendant sur l'ingérence étrangère (RSI)

[14] Selon le RSI, l'ingérence étrangère survient lorsque des États ou des entités agissant en leur nom se livrent à 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

---

<sup>8</sup> SCRS, *Menaces d'ingérence étrangère visant les processus démocratiques du Canada* (juillet 2021), **COM0000322(EN)/COM0000328(FR)** p. 3, 5.

<sup>9</sup>*Loi sur le SCRS*; CPSNR, *Rapport annuel 2019* (12 mars 2020), **COM0000155(EN)/COM0000161(FR)** p. 102.

<sup>10</sup> CST, *Cybermenaces contre le processus démocratique du Canada, mise à jour de juillet 2021* (juillet 2021), **COM0000051(EN)/COM0000070(FR)** p. 6.

<sup>11</sup> CST, *Cybermenaces contre le processus démocratique du Canada, mise à jour de juillet 2021*, (juillet 2021), **COM0000051(EN)/COM0000070(FR)** p. 6.

<sup>12</sup> CPSNR, *Rapport annuel 2019* (12 mars 2020), **COM0000155(EN)/COM0000161(FR)** p. 55.

<sup>13</sup> CPSNR, *Rapport annuel 2018* (2019), **COM0000154(EN)/COM0000160(FR)** p. 26; CPSNR, *Rapport annuel 2020* (2021), **COM0000156(EN)/COM0000162(FR)** p. 17, 20.





comportent des menaces envers quiconque (il s'agit donc de la notion d'actions influencées par l'étranger qui constituent une menace pour la sécurité du Canada, telle que définie dans la *Loi sur le SCRS*)<sup>14</sup>.

Sécurité publique Canada (SP)

- [15] Sur son site Web, SP définit l'ingérence étrangère comme des moyens clandestins, trompeurs et parfois menaçants utilisés par des États étrangers pour promouvoir leurs propres objectifs stratégiques au détriment des intérêts nationaux du Canada. Voici quelques exemples :
- a. les menaces, le harcèlement ou l'intimidation par des États étrangers, ou par ceux qui agissent en leur nom, à l'encontre de toute personne au Canada, des communautés canadiennes ou de leurs proches à l'étranger;
  - b. les tentatives de s'ingérer dans les institutions et les processus démocratiques du Canada, comme les élections;
  - c. le vol de la propriété intellectuelle et du savoir-faire canadiens ou l'imposition de conditions de marché pour obtenir un avantage économique sur le Canada;
  - d. le ciblage de fonctionnaires à tous les niveaux du gouvernement afin d'influencer les politiques publiques et la prise de décision de manière clandestine, trompeuse ou menaçante<sup>15</sup>.

Groupe de travail sur les menaces en matière de sécurité et de renseignement visant les élections (Groupe de travail sur les MSRE)

- [16] Selon le Groupe de travail sur les MSRE, l'ingérence étrangère correspond à toute action d'un État qui répond aux trois éléments de la notion d'activités influencées par

<sup>14</sup> D. Johnstone, *Premier rapport – Le très honorable David Johnstone, Rapporteur spécial indépendant sur l'ingérence étrangère* (23 mai 2023), **COM0000104(EN)/COM0000105(FR)** p. 12.

<sup>15</sup> Sécurité publique Canada, « Lutte contre l'ingérence étrangère » (10 mars 2023), **COM0000047(EN)/COM00000139(FR)**.



l'étranger qui constituent une menace pour la sécurité du Canada, tel que définie dans la *Loi sur le SCRS*. Dans le contexte des processus électoraux canadiens, l'objectif de l'ingérence étrangère est d'influencer les résultats électoraux ou d'ébranler la confiance du public envers les institutions démocratiques canadiennes<sup>16</sup>.

Protocole public en cas d'incident électoral majeur (PPIEM)

- [17] Le PPIEM examine l'ingérence étrangère dans le contexte des élections.
- [18] Le rapport sur l'évaluation du PPIEM pendant les élections fédérales de 2021 indique que le terme « ingérence » n'est pas défini dans le Protocole. Le rapport mentionne toutefois que pour l'application du Protocole, « On entend généralement par "ingérence" le fait de s'impliquer dans une situation où sa participation n'est pas souhaitée ou utile<sup>17</sup>. » En outre, l'ingérence étrangère comprend des activités qui visent à : affecter le processus électoral<sup>18</sup>; orienter les débats selon des intérêts stratégiques;<sup>19</sup> saper la confiance du public envers le processus démocratique; augmenter la division et diminuer la cohésion sociale; amenuiser la confiance envers les dirigeants; diminuer la confiance envers le journalisme et les médias et créer des fractures au sein des alliances internationales<sup>20</sup>.

---

<sup>16</sup>Groupe de travail sur les menaces en matière de sécurité et de renseignement visant les élections, *Menaces pour les élections partielles fédérales du Canada* (juin 2023), **COM0000207(FR)/COM0000208(EN)** p. 5.

<sup>17</sup> Morris Rosenberg, *Rapport sur l'évaluation du Protocole public en cas d'incident électoral majeur pour 2021* (Bureau du Conseil privé, 2023), **COM0000194(FR)/COM0000195(EN)** p. 6.

<sup>18</sup> Morris Rosenberg, *Rapport sur l'évaluation du Protocole public en cas d'incident électoral majeur pour 2021* (Bureau du Conseil privé, 2023), **COM0000194(FR)/COM0000195(EN)** p. 6.

<sup>19</sup> Morris Rosenberg, *Rapport sur l'évaluation du Protocole public en cas d'incident électoral majeur pour 2021* (Bureau du Conseil privé, 2023), **COM0000194(FR)/COM0000195(EN)** p. 6.

<sup>20</sup> Morris Rosenberg, *Rapport sur l'évaluation du Protocole public en cas d'incident électoral majeur pour 2021* (Bureau du Conseil privé, 2023), **COM0000194(FR)/COM0000195(EN)** p. 7–8.



[19] Le rapport sur l'évaluation du PPIEM pendant les élections de 2021 définit l'ingérence étrangère comme étant des activités influencées par l'étranger qui constituent des menaces pour la sécurité du Canada, tel que défini dans la *Loi sur le SCRS*<sup>21</sup>.

Mécanisme de réponse rapide du G7 (MRR)

[20] Le Canada fait partie du MRR du G7, qui se concentre sur l'ingérence étrangère. Selon le MRR du G7, l'ingérence étrangère est toute tentative d'influencer, d'intimider, de manipuler, de corrompre ou de discréditer secrètement des individus, des organismes, des gouvernements, ou de s'ingérer dans leur fonctionnement, pour servir les intérêts d'un pays étranger<sup>22</sup>.

[21] En 2021, afin d'appréhender les activités en constante évolution des acteurs étatiques et de leurs mandataires dans l'environnement de l'information, le MRR s'est concentré sur le concept de « manipulation de l'information et d'ingérence étrangères »<sup>23</sup>. Ce concept décrit des modèles de comportement qui ont un effet négatif ou qui peuvent avoir un effet négatif sur les valeurs, les procédures et les processus politiques<sup>24</sup>.

## 2.3 Législation

*Loi électorale du Canada*<sup>25</sup>

[22] La *Loi électorale du Canada* ne définit pas explicitement l'ingérence étrangère. Toutefois, l'ingérence étrangère peut être visée par différentes interdictions prévues dans cette loi pour contrer les tentatives d'influence sur les processus démocratiques

<sup>21</sup> Morris Rosenberg, *Rapport sur l'évaluation du Protocole public en cas d'incident électoral majeur pour 2021* (Bureau du Conseil privé, 2023), **COM0000194(FR)/COM0000195(EN)** p. 9.

<sup>22</sup> Affaires mondiales Canada, « Mécanisme de réponse rapide du Canada : Affaires mondiales Canada » (27 octobre 2023), **COM0000140(FR)/COM0000187(EN)**.

<sup>23</sup> Mécanisme de réponse rapide du Canada (Affaires mondiales Canada), *Rapport annuel 2021 du Mécanisme de réponse rapide du G7* (2022), **COM0000096** p. 11.

<sup>24</sup> Mécanisme de réponse rapide du Canada (Affaires mondiales Canada), *Rapport annuel 2021 du Mécanisme de réponse rapide du G7* (2022), **COM0000096** p. 11.

<sup>25</sup> Pour plus d'information sur les dispositions potentiellement pertinentes de la *Loi électorale du Canada* qui s'appliquent à l'ingérence étrangère, voir le Rapport institutionnel du Bureau du commissaire aux élections fédérales, **ELC.IR.0000001.EN/ELC.IR.0000001.FR**



canadiens via : le financement des partis, des candidats, des associations de circonscription électorale et des candidats à la direction et à l'investiture<sup>26</sup>; l'utilisation d'une station de radiodiffusion à l'étranger pour tenter d'influencer le processus électoral<sup>27</sup>; des dépenses engagées pour favoriser ou défavoriser un candidat, un parti enregistré ou un chef de parti enregistré; ainsi que tout acte qui contrevient à la loi canadienne et qui a pour but d'influencer la décision d'un électeur lors d'une élection fédérale, ou toute dépense réglementée<sup>28</sup>.

*Loi sur la protection de l'information*

[23] La *Loi sur la protection de l'information* considère comme une infraction les menaces ou les violences influencées par l'étranger :

20(1) Commet une infraction quiconque, sur l'ordre d'une entité étrangère ou d'un groupe terroriste, en collaboration avec lui ou pour son profit, incite ou tente d'inciter une personne par menaces, accusations ou violence, à accomplir ou à faire accomplir quelque chose :

- a) soit en vue d'accroître la capacité d'une entité étrangère ou d'un groupe terroriste de porter atteinte aux intérêts canadiens;
- b) soit qui y portera vraisemblablement atteinte.

## 2.4 Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique (ETHI)

[24] L'ETHI définit l'ingérence étrangère comme étant l'activité d'un État étranger qui répond aux trois éléments de la notion d'activités influencées par l'étranger, telle que définie dans la *Loi sur le SCRS*, lorsque cette activité vise à promouvoir les intérêts

<sup>26</sup> *Loi électorale du Canada*, art. 349.02, 349.4, 351.1, 363(1); Directeur général des élections du Canada, *Répondre aux nouveaux défis : Recommandations du directeur général des élections du Canada à la suite des 43<sup>e</sup> et 44<sup>e</sup> élections générales (2022)*, **COM0000168(FR)/COM0000169(EN)** p. 26.

<sup>27</sup> *Loi électorale du Canada*, art. 330.

<sup>28</sup> *Loi électorale du Canada*, art. 282.4(2).



stratégiques d'un État étranger<sup>29</sup>. Les États étrangers ciblent les gouvernements fédéral, provinciaux, territoriaux et municipaux, les politiciens, les journalistes et d'autres personnes en utilisant des méthodes clandestines<sup>30</sup>.

## 2.5 Microsoft, Alliance for Securing Democracy et le gouvernement du Canada (Compendium/Recueil)

- [25] En 2018, le gouvernement français a lancé l'Appel de Paris pour la confiance et la sécurité dans le cyberspace. L'Appel de Paris est un accord volontaire multipartite sur la cybersécurité. Il comprend neuf principes pour sécuriser le cyberspace. Microsoft, l'Alliance for Securing Democracy<sup>31</sup> et le gouvernement du Canada (dont le travail est collectivement désigné par « Compendium » ou « Recueil ») sont responsables du principe 3 : défendre les processus électoraux<sup>32</sup>.
- [26] Le Recueil a organisé des ateliers multipartites en 2020 pour discuter de l'ingérence électorale. Sur la base de ces ateliers, il a conclu que « le concept d'ingérence est voisin d'autres expressions, mais doit en être distingué : influence étrangère, pouvoir de subversion et pouvoir de convaincre, menaces hybrides, diplomatie publique,

<sup>29</sup> Chambre des communes du Canada, *Ingérence étrangère et menaces entourant l'intégrité des institutions démocratiques, de la propriété intellectuelle et de l'État canadien* (octobre 2023, 44<sup>e</sup> législature, 1<sup>re</sup> session); *Rapport du Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique* (John Brassard, président), **COM0000089(EN)/COM0000090(FR)** p. 1, 9.

<sup>30</sup> Chambre des communes du Canada, *Ingérence étrangère et menaces entourant l'intégrité des institutions démocratiques, de la propriété intellectuelle et de l'État canadien* (octobre 2023, 44<sup>e</sup> législature, 1<sup>re</sup> session); *Rapport du Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique* (John Brassard, président), **COM0000089(EN)/COM0000090(FR)** p. 9.

<sup>31</sup> L'Alliance for Securing Democracy est une initiative non partisane du German Marshall Fund of the United States : GMF Alliance for Security Democracy, « About Us » (sans date), **COM0000015**. Elle élabore des stratégies visant à dissuader, à combattre et à rendre plus coûteux les efforts déployés par les autocrates pour saper les institutions démocratiques et s'y immiscer.

<sup>32</sup> Microsoft, Alliance for Securing Democracy et Gouvernement du Canada : *L'approche multipartite : Recueil sur la défense des processus électoraux* (avril 2021), **COM0000042** p. 2.



comportements trompeurs coordonnés, mesures actives, mésinformation, désinformation, influence illégitime<sup>33</sup> ».

- [27] Les participants à l'atelier sur la définition de l'ingérence étrangère se sont mis d'accord sur deux critères essentiels :
- a. la coercition;
  - b. la duplicité, ou le manque de transparence et l'inauthenticité.

Les activités d'ingérence ont pour caractéristique commune d'être secrètes ou opaques. Différents termes décrivent le manque de transparence, comme la tromperie, le comportement secret et l'inauthenticité. La tromperie peut être le signe d'une intention malveillante<sup>34</sup>.

- [28] Les participants à l'atelier n'étaient pas d'accord sur la question de savoir si l'intention et les répercussions devaient également être incluses dans la définition de l'ingérence étrangère, car ces éléments sont difficiles à déterminer et ne peuvent souvent être évalués qu'a posteriori<sup>35</sup>.
- [29] Les participants ont conclu que l'ingérence étrangère n'est pas nécessairement un événement isolé; il peut s'agir des effets cumulés d'actes individuels qui, pris ensemble, constituent un acte d'ingérence ayant des conséquences<sup>36</sup>.

## 2.6 États-Unis

- [30] Le Département de la Sécurité intérieure des États-Unis définit l'ingérence étrangère comme « des actions malveillantes menées par des gouvernements ou des acteurs

---

<sup>33</sup> Microsoft, Alliance for Securing Democracy et Gouvernement du Canada : *L'approche multipartite : Recueil sur la défense des processus électoraux* (avril 2021), **COM0000042** p. 11.

<sup>34</sup> Microsoft, Alliance for Securing Democracy et Gouvernement du Canada : *L'approche multipartite : Recueil sur la défense des processus électoraux* (avril 2021), **COM0000042** p. 12.

<sup>35</sup> Microsoft, Alliance for Securing Democracy et Gouvernement du Canada : *L'approche multipartite : Recueil sur la défense des processus électoraux* (avril 2021), **COM0000042** p. 12, 14–15.

<sup>36</sup> Microsoft, Alliance for Securing Democracy et Gouvernement du Canada : *L'approche multipartite : Recueil sur la défense des processus électoraux* (avril 2021), **COM0000042** p. 4.



étrangers dans le but de semer la discorde, de manipuler le discours public, de discréditer le système électoral, de biaiser l'élaboration des politiques ou de perturber les marchés dans le but de saper les intérêts des États-Unis et de leurs alliés<sup>37</sup> ».

- [31] Le Federal Bureau of Investigation décrit également les « opérations d'influence étrangère » comme des actions secrètes menées par des gouvernements étrangers pour « répandre la désinformation, semer la discorde et, ultimement, saper la confiance envers nos institutions et nos valeurs démocratiques<sup>38</sup> ».
- [32] La définition des États-Unis exige une intention malveillante et l'objectif de porter atteinte aux intérêts américains. La version utilisée par la Sécurité intérieure n'exige pas d'activités de la part d'un État étranger.

## 2.7 Australie

- [33] En 2018, l'Australie a adopté des lois afin de criminaliser l'ingérence étrangère<sup>39</sup>. L'ingérence étrangère est une activité menée par une puissance étrangère ou en son nom, de nature coercitive, corruptrice, trompeuse ou clandestine et contraire à la souveraineté, aux valeurs et aux intérêts nationaux de l'Australie. Cette activité implique une puissance étrangère qui tente de s'immiscer secrètement et de manière inappropriée dans la société australienne pour faire avancer ses propres objectifs stratégiques, politiques, militaires, sociaux ou économiques aux dépens de l'Australie<sup>40</sup>.

<sup>37</sup> Microsoft, Alliance for Securing Democracy et Gouvernement du Canada : *L'approche multipartite : Recueil sur la défense des processus électoraux* (avril 2021), **COM000042** p. 10; Katherine Mansted, *The Domestic Security Grey Zone: Navigating the Space between Foreign Influence and Foreign Interference* (février 2021), publication hors-série du National Security College, Australia National University, **COM0000123** p. 7.

<sup>38</sup> Katherine Mansted, *The Domestic Security Grey Zone: Navigating the Space between Foreign Influence and Foreign Interference* (février 2021), publication hors série du National Security College, Australia National University, **COM0000123** p. 7, citant « Combating Foreign Influence » (sans date) du Federal Bureau of Investigation.

<sup>39</sup> *National Security Legislation Amendment (Espionage and Foreign Interference) Act 2018*, n° 67, 2018, **COM0000146** art. 92.2.

<sup>40</sup> *National Security Legislation Amendment (Espionage and Foreign Interference) Act 2018*, n° 67, 2018, **COM0000146** art. 92.2; Gouvernement australien, Department of Home Affairs/About us/Our functions/National security/Countering foreign interference, « Defining foreign interference », (5 juin 2023), **COM0000078**.



- [34] Cette définition requiert un État étranger ou ses agents, une intention maligne, une violation de la souveraineté, des valeurs ou des intérêts de l'Australie et des actes coercitifs, corrupteurs, trompeurs ou clandestins.
- [35] La définition australienne vise principalement l'ingérence dans la sphère politique ou gouvernementale ou l'ingérence préjudiciable à la sécurité nationale plutôt que l'ingérence dans les processus de marché<sup>41</sup>.

## 2.8 Union européenne

- [36] Un document de travail de la Commission européenne définit l'ingérence étrangère comme des actes posés par un acteur étatique étranger ou en son nom, qui sont coercitifs, secrets, trompeurs ou corrupteurs et qui sont contraires à la souveraineté, aux valeurs et aux intérêts de l'Union européenne (UE)<sup>42</sup>.
- [37] Cette définition suppose un État étranger, une violation de la souveraineté, des valeurs et des intérêts de l'UE et des actes de coercition, de corruption, de tromperie et de dissimulation.

## 2.9 Droit international

- [38] En droit international, l'interdiction d'intervenir dans les affaires intérieures d'un autre État est fondamentale, comme en témoignent la *Charte des Nations Unies* et de nombreux accords internationaux<sup>43</sup>. Son champ d'application est large, couvrant les interventions par la force comme les opérations militaires, l'occupation et l'annexion de territoires, ainsi que les interventions excluant l'utilisation de la force.

---

<sup>41</sup> Katherine Mansted, *The Domestic Security Grey Zone: Navigating the Space between Foreign Influence and Foreign Interference* (février 2021), publication hors-série du National Security College, Australia National University, **COM0000123** p. 7.

<sup>42</sup> Commission européenne, *Tackling R&I foreign interference: Staff Working Document* (janvier 2022), **COM0000091** p. 2.

<sup>43</sup> Microsoft, Alliance for Securing Democracy and Government of Canada, *L'approche multipartite : Recueil sur la défense des processus électoraux* (avril 2021), **COM0000042** p. 14.





## 2.10 Le monde universitaire

- [39] Voici trois exemples de définitions de l'ingérence étrangère provenant du monde universitaire.
- [40] Charles Parton, professeur agrégé associé au Royal United Services Institute for Defence and Security Studies, suggère que les critères d'ingérence devraient inclure « une certaine notion du potentiel d'ingérence » et « un critère de réciprocité » afin de vérifier si « des activités similaires menées par des acteurs britanniques [seraient] autorisées par le PCC en Chine<sup>44</sup> ».
- [41] Duncan Hollis, professeur de droit à la Temple Law School, explique que les opérations d'influence ont trois éléments en commun : le déploiement de ressources, ce déploiement visant un public ciblé et visant à produire des effets cognitifs<sup>45</sup>. Il affirme que les opérations d'influence inacceptables peuvent être distinguées des opérations acceptables en vertu de cinq critères : la transparence, l'étendue de la tromperie, l'objectif, l'ampleur et les effets<sup>46</sup>.
- [42] Selon Dov Levin, on parle d'« intervention électorale partisane » lorsqu'un ou plusieurs pays souverains entreprennent intentionnellement des actions spécifiques pour influencer une élection dans un autre pays souverain, de manière ouverte ou secrète, et qui, selon eux, favoriseront ou desserviront l'une des parties à cette élection et qui entraînent, ou pourraient entraîner, des coûts importants pour le ou les pays qui interviennent ou encore pour le pays visé<sup>47</sup>.

---

<sup>44</sup> Microsoft, Alliance for Securing Democracy et Gouvernement du Canada : *L'approche multipartite : Recueil sur la défense des processus électoraux* (avril 2021), **COM0000042** p. 11, citant Charles Parton, « China–UK Relations: Where to Draw the Border Between Influence and Interference? » (2019) Royal United Services Institute for Defence and Security Studies, p. 3.

<sup>45</sup> Duncan B Hollis, « The Influence of War; The War for Influence » (2018) 32(1) *Temple International & Comparative Law Journal*, Temple University Legal Studies Research Paper n° 2018–19, **COM0000077** p. 5.

<sup>46</sup> Duncan B Hollis, « The Influence of War; The War for Influence » (2018) 32(1) *Temple International & Comparative Law Journal*, Temple University Legal Studies Research Article n° 2018–19, **COM0000077** p. 6.

<sup>47</sup> Dov H Levin, « Partisan Electoral Interventions by the Great Powers: Introducing the PEIG Dataset » (2019) 36(1) *Conflict Mgmt et Peace Sci*, **COM0000072** p. 88 à 90.



### 3. Institutions et processus démocratiques

#### 3.1 Introduction

- [43] Les termes « institutions démocratiques » et « processus démocratiques » sont généralement utilisés de manière interchangeable par les organismes du gouvernement fédéral, les comités parlementaires, le rapporteur spécial indépendant (RSI) et d'autres.
- [44] Le processus électoral est une institution et un processus démocratique. Le Parlement et le pouvoir exécutif sont également des institutions et des processus démocratiques.

#### 3.2 Gouvernement fédéral

##### SCRS

- [45] Le SCRS affirme que le processus électoral, en dehors et pendant les élections, est une institution et un processus démocratiques<sup>48</sup>. Selon le CSIS, le processus électoral comprend les éléments suivants :
- a. les élections aux trois paliers de gouvernement;
  - b. les politiciens;
  - c. les partis politiques;
  - d. les médias<sup>49</sup>.

<sup>48</sup>SCRS, *Menaces d'ingérence étrangère visant les processus démocratiques du Canada* (juillet 2021), **COM0000322(EN)/COM0000328(FR)** p. 3–4; SCRS, *L'ingérence étrangère et vous* (2022), **COM0000061(EN)/COM0000200(FR)** p. 2; SCRS, *Rapport public du SCRS 2020* (avril 2021), **COM0000055(EN)/COM0000202(FR)** p. 2, 23; SCRS, *Rapport public du SCRS 2020* (avril 2021), p. 23; SCRS, *Rapport public du SCRS 2021* (mars 2022), **COM0000056(EN)/COM0000199(FR)** p. 20.

<sup>49</sup> SCRS, *Rapport public du SCRS 2018* (avril 2019), **COM0000053(EN)/COM0000198(FR)** p. 26; SCRS, *Rapport public du SCRS 2019* (avril 2020), **COM0000054(EN)/COM0000201(FR)** p. 16; SCRS, *Rapport public du SCRS 2020* (avril 2021), **COM0000055(EN)/COM0000202(FR)** p. 23; SCRS, *Rapport public du SCRS 2021* (mars 2022), **COM0000056(EN)/COM0000199(FR)** p. 20; CST, *Rapport annuel du Centre de la sécurité des télécommunications 2022–2023*, **COM0000052(EN)/COM0000071(FR)** p. 14.



## CST

- [46] Dans son premier rapport public sur les cybermenaces en 2017, le CST s'est concentré sur trois aspects du processus démocratique : les élections, les partis politiques et les politiciens, ainsi que les médias, en tant qu'éléments clés du processus démocratique<sup>50</sup>. Dans sa mise à jour de 2019, le CST a révisé le troisième aspect en le remplaçant par les « électeurs » afin de se focaliser davantage sur la cible de l'ingérence étrangère et moins sur le support<sup>51</sup>.
- [47] Les menaces qui pèsent sur les élections consistent notamment : à empêcher les électeurs de voter, à falsifier les résultats des élections, à voler les bases de données des électeurs, et à manipuler les médias traditionnels et sociaux afin d'influencer le débat politique ou de réduire la confiance envers le processus démocratique<sup>52</sup>.

## CPSNR

- [48] Le CPSNR explique que l'ingérence étrangère vise les élus, les fonctionnaires et le personnel de tous les paliers de gouvernement ainsi que des gouvernements autochtones<sup>53</sup>. En d'autres termes, elle cible les pouvoirs exécutif et législatif<sup>54</sup>. L'ingérence étrangère s'attaque également au processus électoral à tous les stades<sup>55</sup>.

---

<sup>50</sup> CST, *Cybermenaces contre le processus démocratique du Canada* (2017), **COM000049(EN)/COM000068(FR)** p. 10–11.

<sup>51</sup> CST, *mise à jour de 2019 : Cybermenaces contre le processus démocratique du Canada* (2019), **COM000050(EN)/COM000069(FR)**.

<sup>52</sup> CST, *Cybermenaces contre le processus démocratique du Canada* (2017), **COM000049(EN)/COM000068(FR)** p. 11.

<sup>53</sup> CPSNR, *Rapport annuel 2019* (12 mars 2020), **COM0000155(EN)/COM0000161(FR)** p. 64.

<sup>54</sup> CPSNR, *Rapport annuel 2019* (12 mars 2020), **COM0000155(EN)/COM0000161(FR)** p. 64.

<sup>55</sup> CPSNR, *Rapport annuel 2019* (12 mars 2020), **COM0000155(EN)/COM0000161(FR)** p. 64–66.



#### Groupe de travail MSRE

- [49] Selon le Groupe de travail MSRE, le processus électoral canadien est une institution démocratique<sup>56</sup>.

#### PPIEM

- [50] Selon les examens du PPIEM, le processus électoral canadien est une institution démocratique<sup>57</sup>. L'« écosystème électoral » est composé des électeurs, des partis politiques, du monde universitaire et de la société civile, des médias, des plateformes de médias sociaux, d'Élections Canada, du commissaire aux élections fédérales et des organismes de sécurité et de renseignement<sup>58</sup>.

#### Autre

- [51] Selon le Secrétariat des institutions démocratiques du gouvernement<sup>59</sup>, les institutions démocratiques comprennent : (1) la Chambre des communes; (2) le Sénat; (3) le

---

<sup>56</sup> Groupe de travail sur les menaces en matière de sécurité et de renseignement visant les élections, *Menaces pour les élections partielles fédérales du Canada* (juin 2023), **COM0000207(FR)/COM0000208(EN)** p. 4.

<sup>57</sup> Morris Rosenberg, *Rapport sur l'évaluation du Protocole public en cas d'incident électoral majeur pour 2021* (Bureau du Conseil privé, 2023), **COM0000194(FR)/COM0000195(EN)** p. 6, 9.

<sup>58</sup> James Judd, *Rapport sur l'évaluation du Protocole public en cas d'incident électoral majeur* (mai 2020), **COM0000121(FR)/COM0000122(EN)** p. 6.

<sup>59</sup> Le Secrétariat des institutions démocratiques fait partie du Bureau du Conseil privé et relève du ministre de la Sécurité publique, des Institutions démocratiques et des Affaires intergouvernementales. Son travail se concentre sur le renforcement des institutions démocratiques canadiennes, y compris la lutte contre la désinformation et l'examen du lien entre la technologie et la démocratie : Premier ministre Trudeau, « Lettre de mandat », 16 décembre 2021, **COM0000135(FR)/COM0000143(EN)**. La lettre de mandat demande au ministre de : (1) continuer à diriger une réponse gouvernementale intégrée pour protéger les institutions démocratiques du Canada, dont le processus électoral fédéral, de l'ingérence étrangère et de la désinformation, en travaillant avec des partenaires nationaux et internationaux; (2) diriger les efforts visant à examiner l'interaction entre la technologie et la démocratie; (3) veiller à ce que la participation aux élections canadiennes demeure sécuritaire en toute circonstance.



gouverneur général; (4) la répartition des compétences; (5) le processus électoral; et (6) la formation du gouvernement<sup>60</sup>.

[52] Dans sa lettre de mandat de 2017 adressée au ministre des Institutions démocratiques, le premier ministre indique que le processus électoral comprend : le système de collecte de fonds politiques, le débat politique pendant les campagnes électorales et les dépenses électorales<sup>61</sup>. Il comprend également les partis politiques<sup>62</sup>.

### 3.3 RSI

[53] Le RSI indique que les élections et les partis politiques sont des institutions et des processus démocratiques<sup>63</sup>.

[54] Il explique également que les institutions démocratiques sont des institutions gouvernementales démocratiques, y compris :

- a. le pouvoir exécutif;
- b. les assemblées législatives et les institutions indépendantes créées par la loi, comme Élections Canada et le commissaire aux élections fédérales<sup>64</sup>.

<sup>60</sup> Gouvernement du Canada, Institutions démocratiques, *La démocratie au Canada* (30 octobre 2023), **COM0000079(EN)/COM0000126(FR)**. Au sujet du processus électoral, voir également Gouvernement du Canada, *Contre une menace en évolution : mise à jour sur les recommandations visant à prévenir l'ingérence étrangère dans les institutions démocratiques canadiennes* (5 avril 2023), **COM0000045(FR)/COM0000048(EN)** p. 7, 12–13; Sécurité publique Canada, « Notes des comités parlementaires : Lutte contre les activités hostiles des acteurs étatiques » (25 avril 2022), **COM0000148(FR)/COM0000174(EN)**.

<sup>61</sup> Premier ministre du Canada Justin Trudeau, « ARCHIVÉE – Lettre de mandat de la ministre des Institutions démocratiques » (1<sup>er</sup> février 2017), **COM0000018(EN)/COM0000019(FR)**.

<sup>62</sup> Gouvernement du Canada, *Contre une menace en évolution : mise à jour sur les recommandations visant à prévenir l'ingérence étrangère dans les institutions démocratiques canadiennes* (5 avril 2023), **COM0000045(FR)/COM0000048(EN)** p. 12–13.

<sup>63</sup> D. Johnston, *Premier rapport : Le très honorable David Johnston, Rapporteur spécial indépendant sur l'ingérence étrangère* (23 mai 2023), **COM0000104(EN)/COM0000105(FR)** p. 2, 11–13.

<sup>64</sup> D. Johnston, *Premier rapport : Le très honorable David Johnston, Rapporteur spécial indépendant sur l'ingérence étrangère* (23 mai 2023), **COM0000104(EN)/COM0000105(FR)** p. 13.



### 3.4 ETHI

- [55] Selon l'ETHI, le processus démocratique canadien comprend les politiques et les programmes gouvernementaux<sup>65</sup>.

---

<sup>65</sup> Chambre des communes du Canada, *Ingérence étrangère et menaces entourant l'intégrité des institutions démocratiques, de la propriété intellectuelle et de l'État canadien* (octobre 2023, 44<sup>e</sup> législature, 1<sup>re</sup> session); *Rapport du Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique* (John Brassard, président), **COM0000089(EN)/COM0000090(FR)** p. 34 (recommandation 13).