



Résumé d'entrevue : Stéphane Perrault et Serge Caron

Stéphane Perrault, Directeur général des élections du Canada, et Serge Caron, Directeur général adjoint des élections, ont été interviewés par des avocats de la Commission le 8 mars 2024.

Notes au lecteur

- Les avocats de la commission ont fourni des notes explicatives entre crochets pour aider le lecteur.
- Ce résumé contient des informations relatives aux divisions (a)(i)(A) et B du mandat de la commission. Les informations fournies au cours des entrevues qui ont trait à d'autres aspects du mandat de la commission ont été omises de ce présent résumé, mais pourraient être présentées par la commission à un stade ultérieur de ses travaux.

1. Expérience professionnelle

1.1 Stéphane Perrault

- [1] Stéphane Perrault est le directeur général des élections du Canada. Il occupe ce poste depuis juin 2018. C'est un contrat de dix ans, non renouvelable. Avant sa nomination, il a été directeur général des élections par intérim, de décembre 2016 à juin 2018. Auparavant, il a occupé divers postes juridiques à Élections Canada, au Bureau du Conseil privé et au ministère de la Justice.
- [2] Comme directeur général des élections, M. Perrault a la responsabilité globale d'Élections Canada et de l'administration des élections fédérales. Il exerce ses pouvoirs et ses fonctions en vertu de la *Loi électorale du Canada*, de la *Loi référendaire* et de la *Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales*.
- [3] M. Perrault détient une cote de sécurité « Très secret » et a été instruit relativement à un ou plusieurs compartiments. C'est une personne perpétuellement tenue au secret.

1.2 Serge Caron

- [4] Serge Caron est le directeur général adjoint des élections chargé de la transformation numérique. Il occupe ce poste depuis 2020. Auparavant, il était directeur général de l'information d'Élections Canada, de 2016 à 2020. Avant cela, il a occupé plusieurs postes dans le domaine des technologies de l'information au sein du Secrétariat du Conseil du Trésor et dans le secteur privé.
- [5] Lors des 43^e et 44^e élections générales, M. Caron était le directeur de la sécurité d'Élections Canada. Il était responsable de toutes les questions liées à la sécurité, y compris la sécurité numérique et physique. Lors de la 44^e élection générale, M. Caron a également assumé des responsabilités supplémentaires entourant les systèmes de transformation et la gestion des données.
- [6] M. Caron détient une de sécurité « Très secret » et a été endoctriné sur un ou plusieurs compartiments. C'est une personne perpétuellement tenue au secret.

2. Élections Canada

2.1 Le rôle d'Élections Canada

- [7] Élections Canada est l'organisme responsable de l'administration du système électoral canadien. Élections Canada est responsable de l'administration de la *Loi électorale du Canada* et responsable de la tenue des élections fédérales. Cela comprend la tenue du Registre national des électeurs, la nomination des directeurs du scrutin pour chaque circonscription, la distribution de matériel d'information et l'information des Canadiens sur le processus du vote afin qu'ils puissent exercer leur droit de vote. Les directeurs de scrutin sont nommés par le directeur général des élections sur la base du mérite pour des mandats renouvelables de dix ans, et sont responsables de l'administration des élections dans leur circonscription respective sous la supervision d'Élections Canada. Ceci inclut, en période électorale, le recrutement et la formation de plus de 230 000 travailleurs électoraux.

- [8] Élections Canada est chargé d'administrer le système de financement politique en vertu de la *Loi électorale du Canada*. Ce système régit la manière dont les différentes formes de contributions et de dépenses sont effectuées, déclarées et examinées. Élections Canada fournit aux divers participants au processus électoral des informations sur le système de financement politique sous la forme de manuels ainsi que d'avis, de lignes directrices et de notes d'interprétations (ALN). Il recueille et publie également les rapports de campagne électorale et audite les informations qu'ils contiennent.
- [9] Élections Canada a un rôle limité en ce qui concerne les courses à l'investiture des partis politiques. La *Loi électorale du Canada* comprend des règles financières sur les courses à l'investiture, lesquelles sont administrées par Élections Canada. Cependant, mis à part le régime de financement politique, Élections Canada ne supervise pas les courses à l'investiture.
- [10] Élections Canada n'est pas un organisme d'enquête et ne fait pas appliquer les dispositions de la *Loi électorale du Canada*. Les enquêtes et l'application des dispositions de la *Loi électorale du Canada* relatives aux infractions relèvent de la responsabilité du commissaire aux élections fédérales.

2.2 Le Bureau du commissaire aux élections fédérales

- [11] Le **Bureau du commissaire aux élections fédérales (« BCE »)** relève du Bureau du directeur général des élections. M. Perrault est responsable de la nomination du commissaire aux élections fédérales, après consultation avec le directeur des poursuites pénales. Le commissaire est nommé pour un mandat non renouvelable de dix ans.
- [12] Le BCE est indépendant d'Élections Canada et du directeur général des élections, conformément aux dispositions de la *Loi électorale du Canada*. Tandis qu'Élections Canada est responsable de l'administration du système électoral, le BCE est responsable de l'application de la *Loi électorale du Canada*. Les enquêtes et l'administration de sanctions relèvent de la responsabilité du BCE.

2.3 Sécurité et renseignement

- [13] La sécurité est un aspect important du mandat d'Élections Canada. Cela comprend la sécurité de ses systèmes électroniques et de ses bases de données contre les cyberattaques, ainsi que la sécurité physique de ses employés et des lieux où il opère.
- [14] En 2018, dans le cadre de sa stratégie de sécurité, Élections Canada a créé le **Comité de sécurité d'Élections Canada (« Comité de sécurité »)**. Il s'agit d'un comité interne chargé de veiller à ce que les informations relatives à la sécurité soient diffusées à l'échelle d'Élections Canada. L'objectif était de veiller à ce que tous les services d'Élections Canada disposent des informations et des outils nécessaires au maintien de la sécurité. Le Comité de sécurité était en place lors des 43^e et 44^e élections générales. Après la 44^e élection générale, il a été intégré au Comité des affaires internes d'Élections Canada.
- [15] Élections Canada a mis en place un programme de renseignement de sécurité¹. Dans le cadre de ce programme, Élections Canada recueille des renseignements de sources ouvertes et les traduit en informations exploitables afin de contribuer à la sécurité des élections. Les produits de renseignement issus de ce programme sont destinés à un public interne et sont adaptés au contexte électoral. Ils ne sont pas transmis à des partenaires externes.

3. Intégrité électorale, Élections Canada et ingérence étrangère

3.1 Le concept d'intégrité électorale

- [16] Il a été demandé à M. Perrault de donner son point de vue sur la manière dont la Commission devrait envisager le concept d'« intégrité » de manière générale et spécifique aux 43^e et 44^e élections générales. Il a indiqué que l'intégrité électorale signifiait deux choses.

¹ Voir ELC0000159, p. 16–25.

- [17] Au sens étroit, l'intégrité peut être considérée comme la conformité aux règles et aux contrôles en place pour sécuriser une élection. Dans un sens plus large, l'intégrité peut faire référence au maintien des conditions nécessaires à la tenue d'élections libres et équitables.
- [18] M. Perrault estime que cette définition plus large fournit un cadre plus utile pour comprendre l'intégrité d'une élection spécifique et du processus électoral dans son ensemble. Cette définition plus large va au-delà de l'administration électorale et considère plutôt l'ensemble de l'écosystème qui permet la tenue d'élections libres et équitables.
- [19] Les composantes d'élections libres et équitables vont généralement bien au-delà du mandat d'un organisme de gestion électorale, tel qu'Élections Canada. Le concept englobe plutôt une variété d'acteurs et de systèmes nécessaires pour garantir la libre expression de la volonté des électeurs. M. Perrault a donné comme exemple la nécessité d'une presse libre comme composante de l'intégrité électorale. M. Perrault a expliqué que le concept le plus large est celui généralement utilisé dans le contexte international lorsqu'il est question d'intégrité électorale.
- [20] M. Perrault estime que le sens étroit du terme n'est pas le cadre le plus utile ni pour le mandat d'Élections Canada ni pour la Commission. Cela parce qu'il est possible que les règles ou les contrôles existants soient inadéquats pour assurer la tenue d'élections libres et équitables et qu'il ne suffit donc pas d'observer le respect des règles pour évaluer l'intégrité électorale. Il est également possible que les règles électorales elles-mêmes puissent parfois nuire à la tenue d'élections libres et équitables. Il a donné l'exemple d'une loi draconienne sur l'identification des électeurs qui a eu pour effet de priver un grand nombre d'électeurs de leur droit de vote.
- [21] M. Perrault a indiqué que le Cadre sur l'intégrité électorale d'Élections Canada² reflétait ce concept élargi d'intégrité électorale du point de vue de l'administration des élections. Ce cadre comporte six composantes : accessibilité, équité, indépendance, fiabilité, sécurité et transparence.

² ELC0000001.

[22] M. Perrault a indiqué que le cadre et ses composantes sont utilisés de manière proactive pour s'assurer que les diverses initiatives, activités ou décisions prises par Élections Canada dans le cadre de son mandat statutaire tiennent compte des incidences sur l'intégrité électorale.

3.2 Mesurer l'impact sur les élections

[23] M. Perrault a été invité à donner son point de vue sur la manière dont la Commission devrait envisager d'évaluer les « répercussions » de l'ingérence étrangère sur les processus électoraux et les institutions démocratiques du Canada.

[24] M. Perrault a indiqué que les impacts sur l'intégrité d'une élection et les impacts sur les résultats ne sont pas la même chose. La tâche d'évaluer les répercussions est intrinsèquement difficile. Il est généralement impossible de tracer une ligne directe entre des événements particuliers qui ont des répercussions sur l'intégrité d'une élection et son résultat. Selon lui, la Commission ne peut pas tirer de conclusions sur les répercussions de l'ingérence étrangère uniquement en examinant les résultats, mais devrait plutôt considérer l'impact sur l'intégrité globale d'une élection. L'intégrité est une évaluation intrinsèquement qualitative.

[25] M. Perrault a expliqué qu'il n'y a pas d'élections sans incidents ou d'actions qui en affectent l'intégrité à un degré ou à un autre. Cela ne veut pas dire que l'élection n'était pas généralement libre et équitable. Un système électoral sain prévoit des mécanismes conçus pour répondre aux incidents ou aux actions qui affectent son intégrité, y compris les recomptages judiciaires ou les élections contestées, ainsi que des mécanismes d'application pour sanctionner la non-conformité. Le programme de renseignement de sécurité est un autre mécanisme. Il est donc important de se demander si les mécanismes en place sont adéquats et s'ils fonctionnent comme ils le devraient. M. Perrault a suggéré que l'examen des répercussions sur des élections libres et équitables nécessite une évaluation systémique.

3.3 La relation entre le mandat d'Élections Canada et l'ingérence étrangère

- [26] M. Perrault estime que la question de l'ingérence étrangère est plus vaste que le mandat d'Élections Canada, qui porte précisément sur l'administration électorale. Cependant, Élections Canada a un rôle à jouer quant à l'ingérence étrangère. Élections Canada a la vaste responsabilité de protéger les élections contre toute atteinte à leur intégrité, que la source de l'ingérence soit étrangère ou nationale.
- [27] Élections Canada entreprend quatre activités principales qui touchent à la question de l'ingérence étrangère :
- a. Sécuriser l'infrastructure électorale contre les cybermenaces et protéger la sécurité physique du personnel et des bureaux électoraux;
 - b. Veiller à ce que les Canadiens disposent d'informations correctes sur le processus électoral;
 - c. Auditer et administrer le système de financement politique;
 - d. Formuler des recommandations au Parlement afin d'améliorer le cadre législatif.
- [28] Élections Canada n'est pas un organisme de sécurité et collabore donc avec des partenaires de sécurité tels que le **Centre canadien pour la cybersécurité (« CCC »)**, la GRC ou la police locale pour sécuriser son infrastructure. Élections Canada n'a ni l'expertise ni le mandat pour déterminer si une menace, telle qu'une cyberattaque ou une campagne de désinformation, est d'origine nationale ou étrangère.
- [29] Élections Canada joue toutefois un rôle dans l'administration des règles de financement politique relatives aux contributions étrangères et dans la formulation de recommandations au Parlement en vue d'améliorer ces règles³.

³ M. Perrault a indiqué qu'à la suite de la 44^e élection générale, il avait fait certaines recommandations au Parlement concernant l'ingérence étrangère. Voir ELC0000054.

3.4 Menaces d'ingérence étrangère contre Élections Canada

- [30] Les avocats de la Commission ont interrogé MM. Perrault et Caron sur les différentes formes de menaces que l'ingérence étrangère fait peser sur le mandat d'Élections Canada, qui est d'administrer les élections.
- [31] Les témoins ont estimé qu'il serait très difficile pour des acteurs étrangers de manipuler directement le processus de vote lui-même, car le système comporte de nombreux freins et contrepoids. Voter se fait par bulletin secret sur papier. Les bureaux de vote sont ouverts aux observateurs. Les événements qui s'y déroulent sont bien documentés. Le dépouillement du scrutin est fait en présence de témoins. Un audit externe du respect des procédures par les agents électoraux est réalisé pendant les élections et fait l'objet d'un rapport par la suite. Toute ingérence significative avec le processus de vote serait donc probablement détectée.
- [32] Les avocats de la Commission ont fait référence à une évaluation des risques produite par Élections Canada sur les risques d'initiés liés à la 44^e élection générale, qui comprenait une évaluation des risques posés par le recrutement et la coercition de la part d'États étrangers⁴. Les témoins ont expliqué qu'Élections Canada n'est pas un organisme de sécurité ou de renseignement. À ce titre, un écosystème de partenaires en matière de sécurité fournit à Élections Canada de l'information sur diverses menaces. Élections Canada met ensuite ces informations en contexte sous la forme d'évaluations des risques à des fins de prise de décision. Ces évaluations de risque sont utilisées pour communiquer avec les directeurs du scrutin afin qu'ils comprennent mieux le paysage des menaces dans lequel ils opèrent et soient mieux équipés pour y répondre. Les évaluations de risques sont un exemple de produit préparé dans le cadre du programme de renseignement de sécurité d'Élections Canada.
- [33] M. Perrault a noté que, bien qu'Élections Canada eût été conscient des menaces internes lors de la 43^e élection générale, sa compréhension du sujet s'est accrue depuis, pour atteindre une conscientisation plus élevée lors de la 44^e élection générale. M. Caron a

⁴ ELC0000871.

déclaré qu'Élections Canada a intégré dans son plan de sécurité ministériel des mesures pour répondre aux menaces internes décrites dans l'évaluation des risques.

- [34] Les avocats de la Commission ont interrogé les témoins sur le scénario suivant : au sein d'une communauté diasporique au Canada, certains membres sont connus pour avoir des liens directs avec un État étranger ou une entité soutenue par un État qui peut se livrer à une répression transnationale. Étant donné qu'Élections Canada cherche à recruter des membres du personnel électoral au sein des communautés locales, ces personnes affiliées à un État pourraient chercher à occuper des postes dans les bureaux de vote. Leur simple présence dans les bureaux de vote risquerait alors d'être perçue comme une menace ou une intimidation par certains membres de la communauté de la diaspora, les incitant à ne pas voter ou à voter différemment de ce qu'ils auraient fait autrement.
- [35] Les témoins ont indiqué qu'ils n'ont reçu aucune information sur la réalisation d'un tel scénario, que ce soit par le biais de rapports de renseignements ou de plaintes d'électeurs. Ils ont toutefois reconnu que de l'intimidation des membres d'une diaspora est une chose qui les préoccupe et qu'Élections Canada prend des mesures pour en tenir compte. Les témoins ont indiqué qu'il ne serait pas possible d'effectuer une vérification de sécurité concernant tous les travailleurs électoraux pendant une élection fédérale. Élections Canada a un effectif de base d'environ 800 employés, mais au cours d'une période électorale, il recrute plus de 230 000 personnes pour travailler le jour du scrutin⁵. Il ne serait pas possible de contrôler un tel nombre d'employés étant donné les délais d'une élection.
- [36] Élections Canada a plutôt tenté de répondre à ce type d'inquiétude en élaborant des messages ciblés portant sur le secret du vote et autres garanties du processus de vote.
- [37] M. Perrault a également fait remarquer qu'Élections Canada propose d'autres moyens de voter, comme le vote par correspondance ou le vote au bureau du directeur de scrutin. La sensibilisation à ces méthodes de vote permet également aux électeurs de voter sans

⁵ M. Perrault a précisé que toutes les personnes ayant accès aux informations relatives au personnel et à la structure d'Élection Canada ont passé l'habilitation de sécurité.

craindre d'être surveillés par des personnes affiliées à des États étrangers qui ont cherché à se positionner dans les bureaux de vote.

[38] Les avocats de la Commission ont demandé aux témoins si Élections Canada avait reçu des preuves que ses employés avaient été compromis par l'ingérence étrangère lors de la 43^e élection générale. M. Perrault a indiqué qu'Élections Canada n'avait reçu aucune information ou preuve anecdotique que ses employés étaient compromis par l'ingérence étrangère.

4. Les relations entre Élections Canada et le gouvernement du Canada

4.1 Le principe d'indépendance

[39] Élections Canada a été créé en 1920 pour qu'un organisme indépendant administre les élections. Il s'agit de l'un des premiers organismes indépendants du genre ayant été créés dans le monde. L'indépendance est essentielle au mandat d'Élections Canada.

[40] Élections Canada ne reçoit pas d'instructions du gouvernement. M. Perrault ne relève pas d'un ministre, mais directement du Parlement. Le directeur général des élections est le seul fonctionnaire du Parlement à être nommé uniquement par résolution de la Chambre des communes, sans qu'il soit nécessaire de mettre en œuvre un décret d'application. Il ne peut être révoqué que par une résolution conjointe de la Chambre des communes et du Sénat.

[41] Le directeur général des élections dispose également d'un pouvoir de dépense unique qui renforce son indépendance par rapport au gouvernement. [Les sources de financement d'Élections Canada sont décrites dans le rapport institutionnel d'Élections Canada.]

[42] Toutefois, indépendance ne signifie pas absence de collaboration. Bien qu'Élections Canada doive être indépendant du gouvernement, il travaille également en collaboration avec des organismes gouvernementaux, y compris la communauté de la sécurité et du renseignement. En effet, Élections Canada ne dispose pas de tous les outils et de

l'expertise nécessaires pour traiter seul les questions de sécurité et de renseignement, et les menaces posées par l'ingérence étrangère dépassent le cadre de l'administration électorale.

4.2 Comités de coordination de la sécurité électorale

- [43] Avant 2016, Élections Canada tenait des réunions ponctuelles avec la GRC et les responsables de la sécurité publique avant chaque élection. Ces réunions portaient généralement sur la sécurité physique des élections, y compris la menace terroriste et les catastrophes naturelles.
- [44] En 2016, à la suite des événements entourant l'élection présidentielle américaine et l'ingérence présumée de la Russie, Élections Canada a déterminé qu'une plus grande collaboration était nécessaire pour protéger l'intégrité des élections. M. Perrault a donc contacté des hauts fonctionnaires du BCP ainsi que Greta Bossenmaier, alors cheffe du Centre de la sécurité des télécommunications, pour discuter du besoin pour Élections Canada de renforcer sa collaboration avec le gouvernement, notamment en ce qui concerne l'ingérence étrangère. [M^{me} Bossenmaier est devenue par la suite conseillère à la sécurité nationale et au renseignement auprès du premier ministre, poste qu'elle occupait pendant la 43^e élection générale.]
- [45] Cela a conduit à la formation, en janvier 2017, d'une série d'organes appelés par la suite « **comités de coordination de la sécurité électorale** » (« **CCSE** »). Au début de leur développement, ils étaient également appelés « **comités directeurs de la sécurité électorale** » (« **CDSE** »)⁶ ou « **groupes de travail sur les opérations de sécurité** » (« **GTOS** »).
- [46] Les CCSE étaient des forums de collaboration et d'échange. Ils aidaient à maintenir des connaissances institutionnelles, incluant des connaissances sur le mandat des différents

⁶ M. Perrault a fait remarquer que ce titre était mal choisi, car les organes n'ont jamais été censés être des comités directeurs au sens où ils auraient un pouvoir de décision. L'appellation « comité de coordination » est plus appropriée compte tenu de l'indépendance d'Élections Canada par rapport au gouvernement du Canada.

partenaires de sécurité d'Élections Canada. Ils permettaient aux fonctionnaires de diverses institutions d'interagir et de nouer des relations.

[47] La composition des CCSE variait au fil du temps et reflétait les types de problèmes de sécurité auxquels le système électoral était confronté. Par exemple, lors de la pandémie de COVID-19, les responsables de la santé publique ont été invités à participer aux CCSE.

[48] Les principaux membres des CCSE sont :

- a. Le Bureau du Conseil privé – principaux coordinateurs pour le gouvernement du Canada;
- b. Élections Canada – l'institution chargée d'administrer les élections;
- c. Le Centre de la sécurité des télécommunications – responsable de la cybersécurité et de la réponse aux cybermenaces électorales;
- d. Le Service canadien du renseignement de sécurité – chargé d'enquêter sur les activités d'ingérence étrangère au Canada;
- e. Affaires mondiales Canada – responsable de la surveillance des médias sociaux par le biais de son Mécanisme de réponse rapide;
- f. Sécurité publique Canada – responsable de la gestion des conséquences, comme la réponse aux catastrophes de grande ampleur, ainsi que de la coordination avec les provinces et les municipalités;
- g. La GRC – activités d'application de la loi et courroie de transmission avec d'autres services de police compétents au Canada.

[49] Trois CCSE ont été créés, composés de fonctionnaires à des niveaux de plus en plus élevés : les directeurs généraux (CCSE-DG), les sous-ministres adjoints (CCSE-SMA) et les sous-ministres (CCSE-SM).

[50] M. Perrault a été le représentant d'Élections Canada au sein du CCSE-SM lors des 43^e et 44^e élections générales et a été coprésident du comité avec le BCP.

- [51] M. Caron était le représentant d'Élections Canada auprès du CCSE-DG lors de la 43^e élection générale et du CCSE-SMA lors de la 44^e élection générale. Dans les deux cas, il était le coprésident du comité avec le BCP.
- [52] Le CCSE-DG était l'organe de travail chargé principalement de la mise en place des piliers clés de la coordination. Il s'agissait notamment des communications, des plans d'intervention en cas d'incident et de la préparation des exercices sur table. Le CCSE-DG a joué un rôle important dans la clarification des rôles de chaque participant.
- [53] Le CCSE-SMA définissait les orientations et les priorités du CCSE-DG et supervisait son fonctionnement. Il était également responsable de la communication d'informations jusqu'au niveau des ministres adjoints.
- [54] Le CCSE-SM était un forum dans lequel les responsables et fonctionnaires de très haut niveau pouvaient prendre connaissance de leurs activités respectives en ce qui a trait à l'intégrité électorale. Il constituait également une communauté de connaissances qui a joué un rôle dans le soutien au « groupe de cinq experts » du Protocole public en cas d'incident électoral majeur. Plusieurs des membres du groupe d'experts étaient également membres du CCSE-SM.
- [55] En résumé, le CCSE-DG joue un rôle informatif, le CCSE-SMA a un rôle de direction, et le CCSE-SM a un rôle de surveillance général.
- [56] Les réunions du CCSE se déroulaient dans des lieux classifiés et non classifiés.
- [57] Les réunions classifiées des CCSE étaient généralement axées sur la connaissance situationnelle et la technique, par opposition aux séances d'information sur des faits précis.
- [58] Les réunions non classifiées étaient généralement axées sur l'échange d'informations et l'élaboration de cadres de coordination dans des domaines tels que la communication.
- [59] Les **exercices sur table (« EXT »)** constituaient une autre activité importante des CCSE. Les EXT sont des scénarios élaborés en collaboration avec des experts en sécurité pour présenter des scénarios réalistes, mais ambigus, d'événements mettant en péril l'intégrité électorale. Les scénarios du EXT étaient le reflet d'événements réels qui pourraient potentiellement se produire pendant une période électorale. Les EXT étaient également

mis en contexte afin de tenir compte des préoccupations contemporaines au climat électoral actuel. Souvent, les scénarios étaient conçus pour évoluer au cours de l'exercice afin d'ajouter des événements supplémentaires qui compliquaient la situation. L'objectif des EXT était de permettre aux responsables d'évaluer la coordination et de réfléchir aux rôles et responsabilités, et de réfléchir aux critères d'intervention légaux, comme le moment où le groupe de cinq experts ferait une annonce publique ou le moment où le directeur général des élections certifierait qu'une élection est irréalisable [en vertu de l'article 59 de la *Loi électorale du Canada*]. L'objectif est d'aider les fonctionnaires à agir avec la rapidité et l'agilité nécessaires en cas d'incident survenant en période électorale.

[60] Certains EXT, mais pas tous, impliquaient un élément d'ingérence étrangère.

[61] Parmi les principaux enseignements tirés des EXT, on peut citer l'importance d'une communication coordonnée sur les événements ayant une incidence sur l'intégrité des élections, l'élaboration de protocoles de gestion des incidents et, enfin, la création d'un manuel de réponse aux incidents électoraux⁷. M. Caron a expliqué qu'il s'agissait d'un document que le CCSE-SMA a chargé le CCSE-DG d'élaborer pour servir de guide permettant de minimiser les perturbations et d'assurer des réponses coordonnées et efficaces entre les différentes entités concernées en cas d'incident lié aux élections. Le manuel décrit le rôle de chaque CCSE ainsi que le mode de fonctionnement des CCSE pendant les périodes préélectorales et les périodes électorales.

4.3 Autres relations avec les acteurs gouvernementaux

[62] En dehors des CCSE, Élections Canada a entretenu des relations avec divers organismes. Toutefois, les CCSE constituent le principal forum de coordination de la sécurité et de collaboration.

⁷ ELC0000826.

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

[63] Élections Canada n'était pas membre du **Groupe de travail sur les menaces en matière de sécurité et de renseignements visant les élections (« Groupe de travail MSRE »)**, et Élections Canada n'a pas de relation formelle avec MSRE. Pourtant, plusieurs membres de ce dernier sont représentés au sein des CCSE. Le Groupe de travail MSRE fournissait des informations aux CCSE sur des menaces potentielles, mais généralement pas de manière directe, à Élections Canada. Élections Canada a également partagé ses produits de surveillance des médias sociaux avec les membres du Groupe de travail, par l'intermédiaire des partenaires des CCSE.

4.3.2 Service canadien du renseignement de sécurité

[64] Élections Canada entretient des relations avec le SCRS. La majorité des renseignements de sécurité qu'il reçoit lui parviennent par le biais des séances d'information données par le Groupe de travail MSRE aux CCSE, puisque le SCRS fournit des informations de sécurité directement au MSRE. Cependant, Élections Canada est parfois informé directement par le SCRS. Ces séances d'information portent essentiellement sur des renseignements généraux concernant le contexte de la menace.

[65] Élections Canada n'a pas accès au Réseau canadien Très secret (RCTS) et ne dispose pas d'installations conçues pour stocker des documents très secrets. Il peut cependant stocker des informations classées au niveau secret. Pour assister aux séances d'information très secrètes du SCRS, les fonctionnaires d'Élections Canada doivent se rendre dans des salles sécurisées situées dans les bureaux du gouvernement du Canada. Les séances d'information de niveau secret sont normalement communiquées aux cadres supérieurs d'Élections Canada. Les séances d'information très secrète sont limitées à un petit nombre de personnes selon le principe du besoin de connaître. M. Perrault et M. Caron font partie du petit nombre de personnes qui recevaient ce type de séance d'information.

[66] M. Caron a été interrogé sur une lettre qu'il a reçue du SCRS en 2021, en rapport avec la 44^e élection générale, dans laquelle le SCRS invitait certains employés d'Élections

Canada à « revoir des informations sensibles qui pourraient être utiles à la sécurité et à l'efficacité d'un futur événement électoral.⁸ » [traduction] M. Caron a expliqué que la lettre avait été envoyée par le Bureau de liaison gouvernementale du SCRS, dont le rôle est de communiquer avec les organisations qui reçoivent des informations du SCRS. L'objectif de la séance d'information décrite dans la lettre était de renseigner Élections Canada sur les menaces en général, et notamment de le sensibiliser aux techniques génériques que les acteurs étatiques peuvent utiliser pour atteindre leurs objectifs. La séance d'information n'était pas liée à une situation factuelle particulière.

- [67] Élections Canada a également reçu une séance d'information du SCRS en rapport avec la 43^e élection générale, mais sous une forme différente.
- [68] Élections Canada a reçu du SCRS une séance d'information portant sur des faits précis concernant l'ingérence étrangère dans le cadre de la 43^e élection générale.
- [69] Élections Canada n'a reçu du SCRS aucune séance d'information portant sur des faits précis ayant trait à l'ingérence étrangère dans le cadre de la 44^e élection générale.

4.3.3 Centre de la sécurité des télécommunications/Centre canadien pour la cybersécurité

- [70] Élections Canada maintient généralement des lignes de communication directes avec le **Centre canadien pour la cybersécurité (« CCS »)**, qui fait partie du Centre de la sécurité des télécommunications. Élections Canada a mis en place un protocole intégré de gestion des incidents avec le CCS pour répondre à toute forme d'incident de cybersécurité touchant l'infrastructure informatique d'Élections Canada. Élections Canada ne reçoit pas de séance d'information directement du CST. Les informations obtenues par le CST peuvent parvenir à Élections Canada par l'intermédiaire d'autres acteurs, tels que ses partenaires des CCSE.

4.3.4 Gendarmerie royale du Canada et autorités policières locales

- [71] Élections Canada collabore avec la GRC pour s'assurer que si l'un des deux organismes a connaissance de menaces pour les élections, il est en mesure d'en informer l'autre. Lors de la 44^e élection générale, deux employés d'Élections Canada ont été intégrés au

⁸ ELC0000101.

Centre des opérations de la GRC afin d'assurer une communication plus efficace entre les deux organismes pendant l'élection.

- [72] La GRC agit également comme la principale courroie de transmission d'Élections Canada pour la diffusion de messages précis aux organismes chargés de l'application de la loi dans tout le pays. Élections Canada entretient parallèlement des relations avec les services de police locaux dans l'ensemble du pays. Chaque directeur du scrutin a la responsabilité de servir de point de contact avec les forces de l'ordre locales. Élections Canada fournit des outils aux directeurs du scrutin pour les aider à établir et à maintenir ces relations.
- [73] Ni M. Perrault ni M. Caron ne se souviennent qu'Élections Canada ait reçu des produits de renseignement de la GRC, directement ou par l'intermédiaire des CCSE, lors des 43^e et 44^e élections générales.

4.3.5 Affaires mondiales Canada et le Mécanisme de réponse rapide

- [74] Élections Canada n'a pas de relation directe avec le Mécanisme de réponse rapide (MRR). Cependant, durant une période électorale, le MRR reçoit les **rapports quotidiens de surveillance des médias sociaux d'Élections Canada (« RQSMS »)**. Pendant la période électorale, Élections Canada reçoit également les analyses des médias sociaux du MRR.
- [75] L'exposition d'Élections Canada aux produits du MRR provient de l'appartenance d'Affaires mondiales Canada aux CCSE. Elle prend la forme d'une analyse générale de l'environnement, qui ne comprend pas de produits de renseignement.

5. Le Protocole public en cas d'incident électoral majeur et Élections Canada

- [76] Lorsque le gouvernement du Canada a élaboré le Protocole public en cas d'incident électoral majeur (PPIEM)⁹, le ministre Gould [alors ministre des Institutions

⁹ COM00000008.

démocratiques] s'est entretenu avec M. Perrault pour savoir si ce dernier devait être membre de ce qui est devenu le groupe de cinq experts.

- [77] M. Perrault a estimé qu'il ne devrait pas être membre de cet organe. Selon lui, il est important de maintenir l'indépendance d'Élections Canada. Le groupe d'experts est un organe qui est en fin de compte responsable devant le gouvernement. M. Perrault a expliqué qu'il était responsable devant le Parlement, et non devant le gouvernement. Selon lui, il est important de maintenir le mandat de ce groupe constitué en vertu du PPIEM séparé et distinct de son propre mandat en vertu de la *Loi électorale du Canada*. La présence du directeur général des élections dans le groupe de cinq experts pourrait mettre en doute l'indépendance d'Élections Canada étant donné que le groupe d'experts est ultimement responsable devant le gouvernement. Préserver l'indépendance d'Élections Canada est d'une importance primordiale pour M. Perrault.
- [78] Le groupe de cinq experts et le directeur général des élections ne travaillent cependant pas de manière isolée. Ils opèrent tous deux sur la base de sources d'information communes, qui émanent notamment du MSRE et des organismes partenaires par le biais des CCSE. Ce que chaque entité ferait en réponse à ces informations dépendrait toutefois de leur mandat respectif. Le directeur général des élections ne ferait pas de déclaration publique sur une question relevant du mandat du groupe d'experts. Il ne se prononcerait publiquement que sur une question relevant de son mandat d'administration des élections.
- [79] Par conséquent, M. Perrault était convaincu que, bien qu'Élections Canada ne fasse pas partie du groupe de cinq experts, il serait informé de toute information pertinente pour son mandat qui serait soulevée dans le cadre du PPIEM.
- [80] Lorsqu'on lui a demandé de donner un exemple pour illustrer comment les différents mandats des deux organismes sont délimités, M. Perrault a indiqué que les cyberincidents pouvaient relever du mandat de l'un ou l'autre organisme, en fonction de la nature de la menace. Un cyberincident qui ciblerait les réseaux d'Élections Canada le jour des élections pourrait l'amener à faire une déclaration publique concernant l'intégrité de l'élection. Le groupe de cinq experts serait informé d'un tel incident, mais M. Perrault

ne s'attendrait pas à ce qu'il fasse une déclaration, car la question relèverait du mandat d'Élections Canada.

- [81] Inversement, un cyberincident ciblant le réseau d'un grand parti politique ne ferait pas l'objet d'une déclaration de la part du directeur général des élections, n'étant pas lié à l'administration de l'élection proprement dite. Une telle situation pourrait cependant amener le groupe de cinq experts à faire une déclaration publique, en fonction des circonstances et de l'évaluation indépendante qu'il effectuerait.
- [82] Les avocats de la Commission ont interrogé les témoins sur l'application de l'article 5.4 de la directive du Cabinet sur le PPIEM qui stipule que le groupe d'experts peut consulter le directeur général des élections pour s'assurer que les mandats sont respectés si des questions d'ingérence se posent, pouvant concerner à la fois le groupe d'experts et le directeur général des élections.
- [83] M. Perrault a indiqué qu'aucune consultation de ce type n'avait eu lieu, que ce soit pour la 43^e ou la 44^e élection générale.

6. Relations avec les partis politiques

- [84] Élections Canada entretient des relations avec les partis politiques dans le cadre de l'application de la *Loi électorale du Canada*. Élections Canada inscrit et désinscrit les partis politiques conformément à la *Loi*. Les partis politiques sont tenus de lui soumettre divers rapports à des fins d'examen. Enfin, Élections Canada fournit aux partis politiques des conseils et des informations sur la *Loi électorale du Canada* et sur des sujets liés à l'administration du système électoral.
- [85] Le **Comité consultatif des partis politiques (« CCPP »)** est l'un des moyens utilisés par Élections Canada pour collaborer avec les partis politiques. Cet organe a été créé dans les années 1990 et est maintenant codifié dans la *Loi électorale du Canada* [à l'article 21.1].
- [86] Le CCPP est un organe consultatif sur les questions opérationnelles et peut faire des recommandations au directeur général des élections. C'est également un forum au sein

duquel les partis politiques sont tenus informés des changements potentiels ou réels des règles applicables aux élections fédérales.

- [87] Tous les partis politiques enregistrés ont le droit de participer au CCPP, qui se réunit généralement une fois par an.
- [88] Lors de la réunion du CCPP des 13 et 14 février 2019, les partis politiques ont reçu des séances d'information du SCRS et du CCS concernant la sécurité électorale¹⁰. Ces séances d'information sont une idée du Bureau du Conseil privé. Le BCP a contacté Élections Canada pour faciliter l'organisation d'une séance d'information pour sensibiliser les partis politiques aux questions de cybersécurité. Élections Canada a accepté d'organiser cette séance pendant la réunion du CCPP, mais n'a pas participé à sa préparation.
- [89] La séance d'information portait sur les meilleures pratiques en matière de cybersécurité et sur la connaissance situationnelle en matière de cybermenaces. Cette séance n'était pas classifiée.
- [90] En plus de la séance d'information officielle, les représentants des partis politiques ont profité de l'occasion pour s'entretenir avec les présentateurs du SCRS et du CCC. À la connaissance d'Élections Canada, il s'agissait de la première occasion d'interaction directe entre les partis politiques et la communauté de la sécurité sur le thème de la cybersécurité. Élections Canada comprend que les partis politiques peuvent avoir saisi l'occasion de forger des relations directes entre elles et le SCRS et le CCC au cours de cette séance.
- [91] Élections Canada n'a pas reçu de commentaires de la part des partis politiques quant à la valeur ou à l'adéquation de l'information qui leur a été fournie lors de la séance d'information.
- [92] Aucune information similaire n'a été fournie aux partis politiques avant la 44^e élection générale. L'objectif d'Élections Canada était alors de réussir à organiser une élection pendant la pandémie de COVID-19.

¹⁰ COM0000006, ELC0000669, ELC0000700.

[93] M. Perrault pense que le Bureau du Conseil privé a peut-être tenu des réunions directes avec certains partis politiques sur des questions de sécurité en rapport avec les 43^e et 44^e élections générales. Élections Canada n'a participé à aucune de ces réunions.

7. Surveillance des médias sociaux

[94] [Les avocats de la Commission ont interrogé Nick Gamache sur la façon dont Élections Canada a surveillé les médias sociaux dans le cadre des 43^e et 44^e élections générales, notamment sur l'étendue de ses activités de surveillance, les rapports qu'il produit et la façon dont il a réagi aux informations inexactes liées au système électoral.]

[95] La pénétration russe de l'écosystème des médias sociaux pendant l'élection présidentielle américaine de 2016 a conduit Élections Canada à conclure qu'il était nécessaire de mettre en place un programme permanent de surveillance de ces médias. Les nouvelles technologies ont permis à Élections Canada de le faire. Un programme initial a été mis en place pour la 43^e élection générale, qui a depuis été converti en une fonction permanente au sein d'Élections Canada.

[96] Élections Canada concentre ses activités de surveillance sur l'information relative au processus électoral et veille à ce que les électeurs disposent d'informations correctes sur la façon de voter. Cette activité n'a pas pour but de contrôler le débat politique. Élections Canada ne peut pas contrôler les conversations partisans ou déterminer si les commentaires sont justes ou injustes. Ce n'est pas le rôle d'Élections Canada.

[97] Élections Canada ne peut pas non plus déterminer si la source d'une activité particulière sur les médias sociaux est de l'ingérence étrangère ou nationale. Il ne dispose pas des outils ni des processus nécessaires pour le faire, et cela ne relèverait pas de son mandat de toute façon.

[98] Élections Canada est en mesure de transmettre l'information obtenue grâce à la surveillance des médias sociaux à ses partenaires de la communauté de la sécurité et du renseignement afin qu'ils puissent mieux s'acquitter de leurs rôles respectifs.

[99] Les deux témoins ont reçu quotidiennement les **rapports de surveillance des médias sociaux (« RSMS »)** d'Élections Canada pendant les 43^e et 44^e élections générales.

Cela faisait partie du maintien de la connaissance situationnelle de tous les événements liés à la conduite des élections.

[100] Élections Canada a également communiqué les RSMS à des partenaires clés, dont le Bureau du commissaire aux élections fédérales et ses partenaires des CCSE. Ni l'un ni l'autre des témoins n'a connaissance d'un quelconque retour d'information de la part de ces destinataires.

8. Plaintes auprès d'Élections Canada

[101] [Les avocats de la Commission ont interrogé Josée Villeneuve sur la façon dont Élections Canada reçoit et traite les plaintes, ainsi que sur les plaintes relatives à l'ingérence étrangère qu'il a reçues lors des 43^e et 44^e élections générales.]

[102] Les plaintes relatives à l'ingérence étrangère reçues par Élections Canada lors des 43^e et 44^e élections générales n'étaient pour l'essentiel pas de nature à justifier une intervention. Toute plainte d'importance aurait été discutée lors des réunions quotidiennes d'Élections Canada pendant la période électorale. Cependant, aucun témoin ne se souvient que des plaintes reçues par Élections Canada aient été communiquées aux partenaires des services de sécurité et de renseignement pendant les deux élections. Rien n'aurait empêché une telle transmission si une plainte révélait un grave problème d'ingérence étrangère.

9. L'intégrité des 43^e et 44^e élections générales

9.1 La 43^e élection générale

[103] Au cours de la 43^e élection générale, Élections Canada n'a pas rencontré de problèmes d'ingérence étrangère relevant de son mandat. Il n'a pas non plus relevé de problèmes d'ingérence étrangère relevant de son mandat lors des examens postélectorales qu'il a effectués.

[104] Sur la base de tous les renseignements factuels dont dispose Élections Canada aujourd'hui, les témoins estiment que, en ce qui concerne les questions relevant du

mandat de l'agence, la 43^e élection générale a été caractérisée par un degré élevé d'intégrité et d'équité et qu'il s'agissait d'une élection libre et équitable. Ils sont du même avis, que ce soit du point de vue national ou de chacune des 338 circonscriptions électorales.

9.2 La 44^e élection générale

[105] Au cours de la 44^e élection générale, Élections Canada n'a pas été confronté à des problèmes d'ingérence étrangère relevant de son mandat. La seule exception possible à cette affirmation est liée à l'existence de manifestations contre les mesures de santé publique qui ont ciblé des bureaux de vote et ont donc eu un impact sur l'administration de l'élection à certains endroits. Il est possible que les sentiments contre les mesures de santé publique aient été influencés par des acteurs étrangers, mais Élections Canada ne dispose d'aucune information précise qui suggérerait que cela a été le cas.

[106] Les avocats de la Commission ont demandé si le contexte de la pandémie aurait pu avoir un impact sur l'intégrité de la 44^e élection générale. Les avocats de la Commission ont donné l'exemple du nombre réduit de bureaux de vote, qui obligeait les électeurs à parcourir de plus grandes distances pour voter ou à se rassembler en plus grand nombre.

[107] Les témoins ont convenu que le nombre de bureaux de vote était plus faible lors de la 44^e élection générale que lors de la 43^e. Le nombre total de bureaux de vote est tombé d'environ 15 500 lors de la 43^e élection générale à environ 14 500 lors de la 44^e élection générale. L'ampleur du problème de réduction de bureaux de vote variait d'une province à l'autre. Élections Canada se fie normalement aux écoles pour agir comme bureaux de vote. Cela s'est avéré difficile au cours de la 44^e élection générale à cause des mesures de santé publique. Plusieurs conseils scolaires n'ont pas donné à Élections Canada la permission de tenir des bureaux de scrutin dans leurs édifices. De nombreuses sociétés de condominiums dans les grandes villes n'ont pas non plus permis à Élections Canada de tenir des bureaux de vote dans leurs immeubles comme c'est normalement le cas. Élections Canada n'a pas le pouvoir d'exiger des écoles ou des propriétaires qu'ils lui permettent d'utiliser leurs installations comme lieux de scrutin.

[108] La réduction du nombre de bureaux de vote et de main-d'œuvre disponible a eu une incidence sur l'accessibilité, qui est un aspect de l'intégrité électorale. Cependant, les témoins ont expliqué qu'il y avait d'autres opportunités de voter disponibles, incluant le vote par correspondance et le vote par anticipation. Les témoins ont indiqué que les défis posés par la pandémie n'ont pas porté atteinte à l'intégrité globale de la 44^e élection générale.

[109] Élections Canada n'a pas non plus décelé de problèmes d'ingérence étrangère liés à son mandat lors des examens postélectoraux qu'il a menés.

[110] Sur la base de tous les renseignements dont dispose Élections Canada aujourd'hui, les témoins estiment que la 44^e élection générale a été caractérisée par un degré élevé d'intégrité et d'équité et qu'il s'agissait d'une élection libre et équitable. Ils sont du même avis, que ce soit du point de vue national ou de chacune des 338 circonscriptions électorales.

9.3 Préoccupations du public concernant l'ingérence étrangère

[111] Les témoins avaient connaissance de rapports de médias relatifs à des allégations d'ingérence étrangère dans les 43^e et 44^e élections générales, y compris au sujet d'informations présumément contenues dans des rapports d'organismes de sécurité et de renseignement au Canada.

[112] M. Perrault a indiqué que ces reportages sont préoccupants et doivent être examinés afin d'assurer la confiance du public dans les élections. Il a également souligné qu'Élections Canada n'est pas en mesure de se prononcer sur leur contenu.

[113] Les témoins ont déclaré que ce n'est pas le rôle d'Élections Canada d'évaluer les élections. Le rôle d'un organisme de gestion des élections tel qu'Élections Canada est plutôt d'administrer les élections de manière transparente et de fournir les données nécessaires pour que d'autres, y compris le grand public, les parlementaires, les observateurs internationaux et les tribunaux, puissent avoir une opinion éclairée sur l'intégrité de ces élections.