



## Résumé d'entrevue de l'étape 1 : Yves Côté, Mylène Gigou et Al Mathews

Yves Côté, ancien commissaire aux élections fédérales, Mylène Gigou, directrice principale, Contrôle d'application de la loi, et Al Mathews, conseiller stratégique, ont été rencontrés en entrevue par les avocats de la Commission le 18 mars 2024.

### Notes aux lecteurs

- Les segments de texte [entre crochets] sont des notes explicatives fournies par les avocats de la Commission pour aider le lecteur.
- Le présent résumé contient des informations relatives au mandat de la Commission en vertu des divisions (a)(i)(A) et (B). Les informations fournies au cours des entrevues qui ont trait à d'autres aspects du mandat de la Commission ont été omises dans ce résumé, mais pourront être présentées par la Commission à un stade ultérieur de la procédure.

## 1. Contexte

### 1.1 Yves Côté

- [1] M. Côté est l'ancien **Commissaire aux élections fédérales (« CEF »)**. Il a occupé ce poste de 2012 à juin 2022. Avant d'occuper ce poste, il était sous-ministre délégué au ministère de la Justice du Canada. Avocat de formation, il a déjà agi comme Ombudsman des Forces armées canadiennes, a occupé différents postes au sein des Forces canadiennes (membre du bureau du juge-avocat général) et au ministère de la Justice et au bureau du Conseil privé.
- [2] Après avoir quitté ses fonctions de CEF, il a agi comme conseiller principal en politiques de la Commission d'enquête publique sur l'état d'urgence (« Commission Rouleau »).
- [3] M. Côté possède une accréditation sécuritaire de niveau « très secret ».

## 1.2 Mylène Gigou

- [4] M<sup>me</sup> Gigou est directrice principale, Contrôle d'application de la loi, au **Bureau de la commissaire aux élections fédérales (« BCEF »)**. Auparavant, elle était directrice des enquêtes, poste qu'elle a occupé de mars 2018 à avril 2021. Elle a rejoint le BCEF en tant qu'enquêtrice principale en 2017. Avant son arrivée au BCEF, elle a occupé divers postes au Bureau de la concurrence, où elle assumait des responsabilités, entre autres, en enquêtant sur les matières de truquage d'offres et de fixation des prix en vertu de la *Loi sur la concurrence*. Elle est diplômée en droit.
- [5] Dans son poste actuel de directrice principale, Contrôle d'application de la loi, elle rend compte directement à la directrice exécutive, Contrôle d'application de la loi, Carmen Boucher. Avant ce changement hiérarchique, elle rendait compte directement à la commissaire.
- [6] M<sup>me</sup> Gigou est responsable de tous les dossiers opérationnels, que ceux-ci soient en cours d'examen ou d'enquête. Sa responsabilité commence dès qu'une plainte est attribuée à la direction du groupe de contrôle d'application de la loi. Elle a fait remarquer que le traitement de ces dossiers nécessite parfois une collaboration avec d'autres secteurs du BCEF, y compris avec les services juridiques du groupe de communication, et avec le commissaire adjoint<sup>1</sup>.
- [7] M<sup>me</sup> Gigou détient une cote de sécurité de niveau « très secret ».

## 1.3 Al Mathews

- [8] M. Mathews a été enquêteur principal/responsable d'enquête au BCEF, poste qu'il occupait depuis 2008. Il porte aujourd'hui le titre de conseiller stratégique. Avant de rejoindre le BCEF, il a occupé des postes d'application de la loi pendant 38 ans au sein de la GRC, où il a atteint le grade de surintendant avant de prendre sa retraite. Il est diplômé en droit.

---

<sup>1</sup> M. Coté a expliqué que la structure du BCEF était composée de trois groupes principaux : le groupe du sous-commissaire, le groupe d'enquête et le groupe des services corporatifs.

- [9] M. Mathews s'est décrit comme ayant la « mémoire institutionnelle » du BCEF, étant donné le temps qu'il a consacré aux enquêtes. Lors des 43<sup>e</sup> élections fédérales, M. Mathews était enquêteur principal et coordonnateur des élections fédérales. Il a occupé les mêmes fonctions lors des 44<sup>e</sup> élections fédérales.
- [10] Il détient une cote de sécurité de niveau « très secret ».

## 2. Attitude face à l'ingérence étrangère au moment des 43<sup>e</sup> et 44<sup>e</sup> élections fédérales

- [11] M. Côté a expliqué que l'ingérence étrangère est devenue une préoccupation importante pour le BCEF au cours de l'année précédant les élections générales de 2019. Il avait à l'esprit les problèmes liés à l'élection présidentielle de 2016 aux États-Unis et certains problèmes liés aux élections en Europe également. Il n'avait aucune raison de croire que le Canada serait épargné. Le bureau a réfléchi à la manière dont le pays pourrait être affecté.
- [12] Le BCEF a pris des mesures proactives afin d'établir des liens plus étroits avec les services chargés de l'application de la loi et avec les services de sécurité et de renseignement (GRC, SCRS, CST et « GAC »<sup>2</sup>) afin que ces organismes connaissent mieux le mandat du BCEF.
- [13] Des consultations ont souvent eu lieu avec les bureaux des directeurs généraux des élections des différentes provinces (après leurs élections respectives) pour s'informer des éléments potentiels à signaler.
- [14] Afin de mieux sensibiliser ses enquêteurs, le BCEF a également invité un ancien ambassadeur canadien en Chine et un ancien directeur du SCRS, pour leur parler de leurs expériences et s'informer sur l'ingérence étrangère et ses différentes manifestations. Son bureau a également organisé des ateliers avec des professeurs et experts invités sur le sujet, ainsi qu'avec les avocats du ministère de la justice sur le

---

<sup>2</sup> La Gendarmerie royale du Canada (GRC/RCMP), le Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS/CSIS), le Centre de la sécurité des télécommunications (CST/CSE) et Affaires mondiales Canada (Global Affairs Canada – GAC).

processus de demande d'entraide internationale auprès des pays étrangers. Le BCEF a aussi maintenu des liens avec l'Association canadienne des chefs de police de manière à ce que l'information concernant son rôle et son mandat soit diffusée le plus largement possible au sein des différents corps policiers à travers le pays.

- [15] Avant les élections de 2019, des échanges ont aussi eu lieu avec un haut fonctionnaire australien oeuvrant dans le domaine électoral (en stage chez Élections Canada), l'Australie étant également confrontée à la présence et à l'influence croissante de la Chine.
- [16] Le BCEF a aussi établi des liens avec les plateformes numériques, notamment Facebook, Twitter et Microsoft, pour établir des canaux de communication et des règles d'engagement claires au cas où, pendant une campagne électorale, il deviendrait urgent pour l'une des plateformes de traiter d'une demande formulée par le CEF.
- [17] M<sup>me</sup> Gigou a expliqué qu'une partie du mandat, en 2019 et 2021, consistait à établir des relations avec les plateformes numériques, à comprendre leurs mécanismes internes et les éléments dont il convient de tenir compte en cas de demande de retrait d'un contenu ou si le BCEF cherchait de l'information détenue par les plateformes. La coopération avec les plateformes numériques a été bonne.
- [18] M<sup>me</sup> Gigou a expliqué que le BCEF participait aussi à des initiatives de mobilisation et de collaboration menées par des organismes partenaires. Celles-ci pouvaient ensuite déboucher sur des initiatives de mobilisation propres au BCEF. Par exemple, le BCEF s'est mobilisé auprès de LinkedIn à la suite de démarches entreprises par le SCRS et auprès de Microsoft et de Google après des échanges avec Élections Canada.
- [19] Il n'y a pas eu de contact avec la plateforme WeChat en préparation des élections de 2019 ou de celles de 2021. M<sup>me</sup> Gigou a commenté les connaissances approfondies d'AMC sur WeChat et les séances d'information organisées par AMC à l'intention du BCEF.
- [20] En ce qui concerne les médias sociaux et la période précédant les 44<sup>e</sup> élections fédérales, l'une des préoccupations du BCEF a été le sociomuselage grandissant et le maintien de la visibilité sur des plateformes non traditionnelles.

- [21] Le BCEF a également mené des actions de sensibilisation auprès des médias pour mieux faire connaître le Bureau au cas où ils recevaient des plaintes de la part des partis politiques ou de citoyens concernés. Cette action visait la sensibilisation du public par le biais des médias.
- [22] Le BCEF a travaillé fort pour augmenter sa visibilité auprès de la population canadienne. Néanmoins, M. Côté estime que relativement rares sont les citoyens ordinaires qui connaissent l'existence du bureau.
- [23] Le BCEF a aussi travaillé directement avec les partis politiques, entre autres, par le biais du Comité consultatif des partis politiques, ainsi qu'en créant, pour chaque campagne électorale, un « hotline » 24/7 pour qu'une personne désignée par les partis puissent rejoindre les avocats du BCEF dans les plus brefs délais.

## 2.1 L'ingérence étrangère et le mandat du BCEF

- [24] Le mandat du BCEF est de faire respecter **la Loi électorale du Canada (LEC)**. De façon plus large, le mandat est de s'assurer que les élections canadiennes sont intègres.
- [25] La LEC ne prévoit pas d'infraction spécifique relativement à « l'ingérence étrangère », mais plusieurs articles peuvent s'appliquer à des cas d'ingérence étrangère.
- [26] Un des problèmes relativement à l'ingérence étrangère est lié à ce que M. Côté qualifie de « *unknown unknowns* » [inconnus inconnus]. Il est facile de camoufler l'origine des fonds et difficile de découvrir ces éléments dans le cadre d'une enquête. M. Côté émet un cas hypothétique où une entité étrangère passerait par un intermédiaire complice pour faire une contribution financière, et ce, à l'insu du candidat ou de la campagne destinataire des fonds.
- [27] Le **Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada (« CANAFE/FINTRAC »)** ne partage pas d'informations avec le BCEF. Il n'y a pas de protocole d'entente. Afin d'obtenir des renseignements de la part de CANAFE, le BCEF doit passer par la GRC. Pour que le BCEF reçoive ces informations, la loi habilitante de CANAFE devra être modifiée. Au cours du mandat de M. Côté, au meilleur de sa connaissance, le BCEF n'a pas reçu de renseignements portant sur le transfert d'argent par intermédiaire, tel que décrit au paragraphe 26.

## 2.2 Dispositions de la LEC relative à l'ingérence étrangère

[28] Les avocats de la Commission ont ensuite orienté la conversation sur la manière dont le BCEF, pendant le mandat de M. Côté, a interprété certaines dispositions de la LEC pouvant être pertinentes en matière d'ingérence étrangère.

### 2.2.1 L'article 282.4 LEC

[29] L'article 282.4 LEC interdit l'influence induite par des étrangers. Le concept « d'influence induite » implique, entre autres, d'engager « sciemment » des dépenses. Les exemples donnés sont les suivants : payer, assumer des frais, verser de l'argent pour réaliser l'objectif. La notion de « sciemment » requiert que l'on doive prouver l'intention coupable. Il s'agit d'un élément important.

[30] Le simple fait d'exprimer une opinion ou le souhait que les électeurs soutiennent ou s'opposent à un candidat ou à un parti donné ne constituent pas de l'influence « induite » au sens de la LEC. Le paragraphe 282.4(3) comporte des exceptions significatives. Il est important de bien les comprendre.

[31] Durant le mandat de M. Côté, plusieurs plaintes ont été examinées en vertu de cet article, mais aucune suite n'a pu être donnée [en raison de l'insuffisance de la preuve ou la portée de la disposition] et aucune accusation n'a jamais été portée.

### 2.2.2. L'article 349.02 LEC

[32] L'article 349.02 LEC interdit aux tiers d'utiliser des fonds provenant d'une entité étrangère à des fins d'activité partisane ou de publicité électorale. M. Côté a expliqué que cette disposition est très complexe à faire respecter. Des acteurs sophistiqués peuvent faire ce que l'on appelle du « *comingling* » (l'emmêlement) des fonds. Un tiers peut faire une levée de fonds et recevoir une contribution d'une entité étrangère. Les fonds sont mélangés avec les autres fonds, de sorte qu'il devient difficile, voire impossible, de savoir d'où provient l'argent destiné à une activité partisane ou à une publicité électorale.

### 2.2.3 L'article 363 LEC

[33] L'article 363(1) LEC prévoit que seuls les citoyens canadiens et les résidents permanents peuvent apporter ou faire une contribution à un candidat, un parti, un candidat à

l'investiture ou à un candidat à la direction. Par conséquent, il est interdit aux étrangers de faire des contributions.

- [34] M. Côté a fourni un exemple d'une contravention à cette disposition qui serait difficile à détecter : une personne qui est inéligible à faire un don donne de l'argent à une personne qui peut faire une contribution afin de contourner l'interdiction, enfreignant ainsi l'art. 368 LEC)
- [35] M<sup>me</sup> Gigou fait remarquer que la LEC est une loi complexe et contient plus de 600 infractions ou interdictions. Il faut donc disposer d'un vaste ensemble de connaissances et consulter régulièrement les services juridiques. Il y a plusieurs dispositions dans la LEC qui, selon le scénario, pourraient s'appliquer dans un cas d'ingérence étrangère. De plus, le jeu de données partagé avec les organismes partenaires comme la GRC et le SCRS contenait des dispositions traitant des infractions principales les plus susceptibles de s'appliquer à des allégations d'ingérence étrangère.

#### 2.2.4 L'article 282.8 LEC

- [36] L'article 282.8 LEC interdit, par intimidation ou par la contrainte, de forcer ou de tenter de forcer une autre personne à voter d'une certaine manière ou de voter ou s'abstenir de voter. Il interdit également l'utilisation d'un prétexte ou d'une ruse afin d'exercer ou tenter d'exercer une influence sur une autre personne afin qu'elle vote ou s'abstienne de voter, de façon générale ou pour un candidat donné.
- [37] M. Côté souligne que la liberté d'expression est à son maximum dans l'environnement électoral ou politique. C'est une considération qu'on doit toujours garder à l'esprit. On voit certainement des personnes qui peuvent être animées d'une intention malveillante visant par exemple à induire d'autres personnes en erreur ou à leur faire croire des choses fausses. Au Canada, il n'est pas rare, pendant des campagnes électorales, que des propos hautement partisans, chargés d'émotion et accusateurs soient utilisés. La barre est placée assez haut. Ce sont là tous des éléments qu'il faut considérer quand on doit déterminer si on se trouve en face d'une contravention à cette disposition. Il serait donc nécessaire de démontrer une conduite répréhensible (c'est-à-dire quelque chose d'autre que le discours ou l'expression politique).

[38] Les avocats de la commission ont demandé à M. Côté si cette disposition pouvait s'appliquer à une campagne de désinformation. Il répond que c'est possible et qu'il croyait se souvenir que les avocats du BCEF avaient produit une note à ce sujet.

### 3. Relations avec Élections Canada

[39] M. Côté souligne qu'il a toujours maintenu des relations ouvertes et franches avec Élections Canada (EC), tout en maintenant la séparation entre leurs rôles respectifs. Il a fait référence au protocole négocié avec le DGE qui énonce les principes directeurs gouvernant les relations entre leurs bureaux respectifs.<sup>3</sup>

[40] Le BCEF reçoit les plaintes d'EC sous deux formes : les plaintes réacheminées et les renvois. Les renvois sont traités par EC après analyse (par exemple, après des audits d'EC ou des rapports financiers déposés par les responsables des campagnes). En pratique, dans ces cas-là, c'est EC qui devient le plaignant. Les plaintes réacheminées sont celles qui ont été adressées à tort à EC (généralement par les membres du public), qui relèvent de la compétence du BCEF et qui sont redirigées par EC au BCEF.

[41] Le BCEF ne surveille pas les médias sociaux. Cependant, EC le fait dans une certaine mesure. Parfois, EC a transmis au BCEF de l'information trouvée sur les médias sociaux. Le BCEF peut formuler des demandes d'information précise à EC dans le cadre de l'examen d'une enquête.

[42] Lors des élections de 2019 et 2021, EC et le BCEF disposaient d'un système permettant de garantir que le flux d'informations entre les deux entités restait constant. Les communications étaient généralement réparties entre les appels de niveau 1 et de niveau 2. Les appels de niveau 2 portaient sur des questions urgentes qui méritaient une attention particulière, lesquelles ne se limitaient pas à l'ingérence étrangère. M<sup>me</sup> Gigou et M. Mathews sont tous deux intervenus dans le cadre des appels de niveau 2.

---

<sup>3</sup> Ce protocole se trouve ici :

<https://www.elections.ca/content.aspx?section=abo&dir=cce&document=princip&lang=f>

[43] Des appels ponctuels ont également eu lieu en dehors du strict cadre fixé. Des relations ont été nouées et personne n'a hésité à appeler un interlocuteur à propos d'une question, tout en respectant la séparation des rôles distincts, l'indépendance et la confidentialité.

### 3.1 Circulation d'informations

[44] Les informations relatives aux examens ou enquêtes menés par le BCEF ne sont pas transmises à EC, sauf dans les cas où EC a transféré un dossier au BCEF en agissant essentiellement en tant que plaignant, par exemple, par le biais de renvois. Dans ce cas, le BCEF informe EC de la manière dont le dossier a été traité.

[45] Les informations circulent généralement dans un seul sens : d'EC au BCEF. Il y aurait une exception si le BCEF adressait une « demande d'information » à EC, auquel cas EC saurait que le BCEF s'intéresse, par exemple, à un candidat, à un parti ou à une campagne en particulier.

## 4. Examens et enquêtes

[46] Les avocats de la Commission ont demandé à M. Côté et à Mme Gigou de leur expliquer comment étaient prises les décisions relatives à l'ouverture d'une enquête à la suite de la réception d'une plainte à l'époque où M. Côté était Commissaire.

[47] À la suite de la réception d'une plainte, il y a une première lecture et un premier tri pour s'assurer que le BCEF a la compétence pour agir. Lorsqu'il semble y avoir quelque chose de contraire à la LEC, le dossier est confié à quelqu'un dans le groupe d'enquête pour voir s'il y a matière à lancer une enquête. Si l'enquêteur est d'avis que le seuil requis est franchi, il prépare une recommandation écrite, qui est revue par les services juridiques, et remise au Commissaire. Celui-ci doit ensuite autoriser ou non l'ouverture d'une enquête.

[48] Un examen est une analyse *prima facie*. S'il révèle que d'autres démarches sont nécessaires, celles-ci peuvent être entamées dans le cadre d'un examen, ou encore, une enquête peut être lancée si le seuil pour initier une enquête a été atteint.

[49] M<sup>me</sup> Gigou a ajouté qu'il peut y avoir plusieurs étapes d'enquête dans le cadre d'un examen. Parmi les considérations, on peut citer la question de savoir si la plainte relève de la compétence du BCEF, si les informations étayent l'allégation et si un examen ou une enquête est justifié.

#### 4.1 Pouvoirs et techniques d'enquête

[50] Le BCEF dispose de plusieurs pouvoirs et techniques d'enquête dans son coffre à outils. Outre recueillir des éléments de preuve et rencontrer des témoins, les enquêteurs du BCEF peuvent obtenir des ordonnances de communication et parfois même des mandats de perquisition. Ils ont également le pouvoir, dans des circonstances bien circonscrites dans la législation, de demander l'émission d'une ordonnance d'un juge de la Cour supérieure pour contraindre une personne à répondre aux questions sous serment ou produire des documents.

[51] Le BCEF ne fait pas de la surveillance physique. Il n'a pas non plus recours à de l'écoute électronique ou à des sources confidentielles.

[52] Conformément au protocole d'entente, le BCEF peut faire appel à la GRC pour certaines demandes d'informations ou d'assistance.

[53] M<sup>me</sup> Gigou a ajouté, par exemple, que le BCEF était préoccupé par le recours à l'hypertrucage dans la période précédant les élections de 2019 et de 2021. Dans ce domaine, le BCEF s'est mobilisé aux côtés de la GRC afin de mieux comprendre la technologie et les outils disponibles.

[54] Lorsqu'un dossier présente un volet international, le BCEF peut s'engager dans un processus afin d'obtenir un **mandat d'entraide internationale (« MLAT »)**. Cependant, même lorsqu'il s'agit d'un pays allié, le processus peut être long et compliqué. Dans l'éventualité où le BCEF reçoit l'information demandée, le problème de la traduction du suspect devant un tribunal au Canada demeure. Lorsque le BCEF a affaire à un pays duquel on ne s'attend pas à une grande collaboration ou dont on sait qu'il ne collaborera pas, le défi devient à toutes fins pratiques insurmontable.

## 5. Relations avec les services d'application de la loi et d'autres services

### 5.1 GRC

- [55] En ce qui concerne les relations entre le BCEF et les services chargés de l'application de la loi, les liens les plus tangibles sont ceux qui existent avec la GRC. M. Côté souligne que plusieurs enquêteurs du BCEF sont des anciens membres de la GRC. Il y avait un protocole d'entente en place avec la GRC en 2019, tout comme un autre avant cette période.
- [56] Des réunions bilatérales ont été organisées avec la GRC avant les deux élections fédérales. Lors d'une réunion avec la GRC le 21 mars 2019<sup>4</sup>, il a été question de l'échange de renseignements. Lors de cette réunion, les représentants de la GRC ont indiqué qu'il serait préférable que le BCEF conclue un **protocole d'entente (« PE »)** avec le SCRS. Par la suite, le BCEF a pris contact avec le SCRS pour y parvenir, et le commissaire Côté a rencontré M. Vigneault à ce sujet.
- [57] Au fil des ans, la GRC a parfois demandé comment certaines règles et dispositions de la LEC s'appliqueraient à certaines situations factuelles (par exemple, comment les contributions politiques sont suivies ou comptabilisées, et si des fonds peuvent être cachés dans le compte bancaire d'une campagne, etc.) Lors de ces conversations, la GRC n'a pas fait part de la nature ou des faits d'une enquête qu'elle aurait conduite.
- [58] M<sup>me</sup> Gigou a fait remarquer que la mobilisation du BCEF auprès des services de police locaux et provinciaux était davantage ponctuelle dans la mesure où des préoccupations existaient dans le cadre de certaines élections et circonscriptions. Une compétence parallèle était possible dans des situations où les dispositions du *Code criminel* pouvaient être déclenchées.
- [59] Le BCEF a également organisé des activités de mobilisation auprès de l'Association des chefs de police en 2019 et 2021.

---

<sup>4</sup> CEF0000049.

## 5.2 SCRS et CST

### 5.2.1 SCRS

- [60] M. Côté a fait état de bonnes relations de travail avec le SCRS. Le BCEF et le SCRS ont conclu un protocole d'entente en septembre 2019<sup>5</sup>. M. Côté et le directeur du SCRS, David Vigneault, se connaissent avant d'occuper leurs fonctions respectives. Il y avait donc un historique de gens qui se connaissent et se respectent.
- [61] Il existait cependant plusieurs contraintes relatives à la communication du renseignement. Il y a des renseignements colligés par le SCRS à l'aide de techniques d'enquête qui sont privilégiées et qui doivent être protégées. Par conséquent, le renseignement qui provient de ces techniques ou de sources est partagé avec des mises en garde et limitations sérieuses. Même lorsque les renseignements sont divulgués, le défi consiste à déterminer ce que l'on peut en faire tout en respectant ces mises en garde et limitations. Très souvent, les informations qui peuvent être utilisées à la fin de l'exercice sont beaucoup moins substantielles que celles reçues à l'origine<sup>6</sup>.
- [62] Aucun des participants à l'entretien ne se souvient avoir reçu des renseignements du SCRS concernant l'ingérence étrangère en lien avec les 43<sup>e</sup> et 44<sup>e</sup> élections générales que le BCEF a pu utiliser aux fins d'une enquête.
- [63] M<sup>me</sup> Gigou a ajouté que le défi consistant à aller du « renseignement à la preuve » ne se pose pas uniquement au BCEF. Elle a décrit le processus de réception du renseignement. Une séance d'information est tenue, ou bien un examen des produits de renseignements est effectué. Le SCRS détient le dossier. Le BCEF n'a aucun moyen de recevoir, de consigner ou de conserver les informations classifiées au niveau très secret. Les informations sont examinées en vue de déterminer si elles s'inscrivent ou non dans le mandat du BCEF, et d'envisager la forme d'une éventuelle « lettre d'utilisation » si nécessaire.
- [64] Au cours de la période précédant les élections de 2019, le SCRS a été contacté à plusieurs reprises afin de nouer des relations et d'établir des lignes de communication.

---

<sup>5</sup> CEF0000043, CEF0000044.

<sup>6</sup> Cette notion est souvent décrite comme le défi de « intelligence to evidence ».

Le SCRS a également transmis du renseignement. En août 2019, une réunion a eu lieu avec le SCRS et la GRC pour discuter des mécanismes de résolution du chevauchement des compétences. Avant la conclusion du protocole d'entente, les discussions se sont poursuivies, étant entendu que même si aucun protocole d'entente n'était conclu avant septembre 2019, elles se dérouleraient sur une base informelle, à l'instar des modalités du protocole d'entente éventuel.

- [65] Le document CEF0000046\_R2 est une lettre datée du 4 janvier 2019 qui fait référence à une réunion tenue le 21 novembre 2018 entre le BCEF et le SCRS. Dans cette lettre, M<sup>me</sup> Gigou donne un aperçu du BCEF et présente les principales dispositions de la LEC applicables aux situations d'influence étrangère.
- [66] Le document CEF0000056\_R2 contient les notes d'une réunion téléphonique qui a eu lieu à la demande du SCRS le 13 janvier 2020. La réunion portait sur la question de savoir si les courses à la direction des partis fédéraux relevaient du mandat du CEF et si elles étaient visées par la LEC. Le BCEF a expliqué que les courses à la direction sont menées conformément aux statuts des partis et que très peu d'éléments relèvent du mandat du CEF, à l'exception des règles relatives aux contributions et aux dépenses politiques.
- [67] Le document CEF0000059\_R2 est une lettre datée du 3 février 2021 faisant référence à une réunion du 12 janvier 2021 entre le BCEF et le SCRS. Dans cette lettre, M<sup>me</sup> Gigou explique en bref le fonctionnement du BCEF et fournit les principales dispositions de la LEC applicables aux situations d'influence étrangère. L'objectif de cette correspondance était de rappeler à son homologue du SCRS les dispositions clés de la LEC qui peuvent s'appliquer à l'influence étrangère dans les élections fédérales.
- [68] Le document CEF0000064\_R2 contient un échange de courriels entre M<sup>me</sup> Gigou et le SCRS dans lequel M<sup>me</sup> Gigou demande l'accès à des évaluations de renseignements précédemment communiquées par le SCRS au BCEF depuis 2018. L'objectif de cette demande était d'examiner le matériel à la lumière des allégations récemment publiées dans les médias.
- [69] M<sup>me</sup> Gigou a indiqué que le BCEF avait reçu des informations classifiées du SCRS concernant l'ingérence étrangère dans le cadre des 43<sup>e</sup> et 44<sup>e</sup> élections fédérales. Les

informations communiquées étaient à la fois générales et ciblées. M<sup>me</sup> Gigou pense que le BCEF a participé à 15 à 20 réunions avec le SCRS entre 2018 et 2024.

[70] M<sup>me</sup> Gigou a évoqué un exemple de réunion urgente demandée par le SCRS en octobre 2019, pendant la période électorale. Cette réunion a eu lieu le samedi précédant le jour du scrutin, conformément à la procédure dite à vision unique. Cela aurait abouti à la rédaction d'une « lettre d'utilisation » de renseignements classifiés. M<sup>me</sup> Gigou a dirigé toutes les questions concernant le contenu de la réunion au SCRS.

#### 5.2.2 CST

[71] En ce qui concerne le CST, il n'y a pas eu le même niveau de mobilisation. Il n'y a pas eu de protocole d'entente entre le BCEF et le CST. Cependant, dans la perspective des élections de 2019 et 2021, le CST a fourni un breffage au BCEF et il y avait une personne-ressource désignée pour les deux organismes au cas où il serait nécessaire de communiquer.

### 5.3 MSRE

[72] Aucune relation officielle n'a été établie entre le BCEF et le MSRE pendant les 43<sup>e</sup> et 44<sup>e</sup> élections fédérales. À l'exception de deux réunions particulières (voir paragraphe 74 ci-dessous), l'échange qui a eu lieu était plutôt avec les membres du MSRE mais pas avec le MSRE lui-même.

[73] Le BCEF n'a pas reçu d'informations du groupe de travail MSRE relatives à des activités d'ingérence étrangère pouvant donner lieu à des mesures. Des informations ont été reçues du MRR d'AMC, mais il s'agissait d'analyses et de rapports plutôt que d'informations pouvant donner lieu à des mesures.

[74] Le document CEF0000046\_R2 contient les notes rédigées par M<sup>me</sup> Gigou lors d'une réunion avec les membres du MSRE qui s'est tenue le 15 mars 2019. À la suite de la réunion, M<sup>me</sup> Gigou a distribué aux participants une copie de la présentation du BCEF ainsi qu'un document décrivant les dispositions s'appliquant aux situations d'influence

étrangère dans la LEC<sup>7</sup>. Un atelier a également été organisé par le BCEF pour un groupe plus large d'employés des organisations membres du groupe de travail MSRE, le 1<sup>er</sup> mai 2019.

#### 5.4 AMC et MRR

- [75] Questionné sur la relation établie avec le MRR d'AMC, M. Côté a renvoyé la question à M<sup>me</sup> Gigou. Il a déclaré recevoir des informations de M<sup>me</sup> Gigou lorsque c'était nécessaire, mais il n'était pas directement impliqué.
- [76] Le document CEF0000062\_R2 contient une lettre datée du 15 juin 2021 qui fait référence à une réunion tenue entre le BCEF et le MRR d'AMC au cours de laquelle il a été question de la mobilisation actuelle et future. M<sup>me</sup> Gigou a expliqué en bref le fonctionnement du BCEF et a donné un aperçu des principales dispositions de la LEC applicables aux situations d'influence étrangère. Sa volonté était de s'assurer que l'équipe du MRR disposait d'informations à jour sur le rôle et les activités du BCEF.
- [77] Ni M. Mathews ni M<sup>me</sup> Gigou ne se rappellent d'un exemple dans lequel le BCEF aurait communiqué des informations au MRR pendant les 43<sup>e</sup> et 44<sup>e</sup> élections fédérales. M. Mathews ne se souvient pas non plus d'avoir reçu des informations pouvant donner lieu à des mesures de la part du MRR.
- [78] En ce qui concerne AMC, le BCEF a obtenu l'autorisation du CEF de communiquer des informations obtenues à la suite de deux plaintes relatives à une vidéo qui proviendrait d'un domaine russe (.ru). Après avoir examiné avec attention le dossier, le BCEF a pris la décision de communiquer cette information à AMC. Cela a été fait lors d'une réunion avec AMC, au cours de laquelle AMC a indiqué être au courant de la question.

---

<sup>7</sup> CEF0000048.

## 6. Dossiers relatifs aux allégations d'IE dans le cadre des 43<sup>e</sup> élections fédérales

[79] Les avocats de la Commission ont posé des questions sur les dossiers contenant des allégations d'ingérence étrangère dans le cadre des 43<sup>e</sup> élections fédérales.

CEF0000164

[80] Ce dossier comprend plusieurs plaintes relatives à un article de *Time Magazine* publié au cours du cycle électoral de 2019 et faisant état de l'apparition de Justin Trudeau avec un « blackface » (visage noir)/un « brownface » (visage brun) des années auparavant. Cette information a fait la une des journaux lors des 43<sup>e</sup> élections fédérales.

[81] M. Mathews a expliqué que les membres du public ont l'impression, à tort, que tout commentaire étranger sur une élection est illégal. Ce n'est pas l'objet de la LEC. Les dispositions interdisant toute influence étrangère induite [par. 282.4(3) de la LEC] ne s'appliquent pas aux publications, aux commentaires, aux éditoriaux ni aux opinions.

[82] M. Mathews a également fait remarquer que les dépenses engagées par *Time Magazine* pour publier l'article n'étaient pas un élément pertinent, étant donné que les exceptions prévues au paragraphe 282.4(3) de la LEC sont absolues.

[83] L'examen des faits dans cette affaire n'a pas justifié l'ouverture d'une enquête. Lorsque le BCEF a reçu la dernière vague de plaintes, le personnel a recommandé de clore le dossier, recommandation qui a été approuvée par le commissaire. Le commissaire a également participé à l'examen des réponses proposées aux plaignants, compte tenu du profil de la cible présumée et des allégations (le chef de l'un des partis reconnus à la Chambre des communes) et du niveau élevé d'intérêt du public pour l'affaire.

CEF0000008\_R2

[84] Ce dossier concernait des plaintes selon lesquelles un Américain s'était engagé à couvrir les frais relatifs à la sécurité pour un événement du Parti populaire du Canada. Un enquêteur du BCEF a contacté l'agent principal du parti qui l'a informé que les coûts seraient couverts par l'association de circonscription locale. Après avoir examiné les faits recueillis, le BCEF a estimé qu'aucune contribution monétaire ou non-monétaire n'avait

été effectuée de la part du ressortissant américain – et donc aucune infraction à la LEC – et l'affaire a été classée.

[85] M. Mathews a également indiqué que la venue de bénévoles étrangers pour travailler dans le cadre de campagnes électorales canadiennes n'est pas illégale en soi. La LEC n'interdit pas d'acheter des services ni de rémunérer ceux qui les fournissent, qu'ils soient Canadiens ou étrangers. Un problème lié au financement de la campagne peut toutefois se poser si le personnel de campagne sous-évalue ou sous-déclare les coûts des services fournis.

CEF00000015\_R2

[86] Il s'agissait d'une plainte concernant une vidéo d'information en langue chinoise diffusée depuis l'intérieur d'un bureau de vote, qui soulevait des inquiétudes quant à l'ingérence étrangère dans les élections canadiennes.

[87] L'affaire a été classée pour les raisons suivantes : 1) la LEC interdit aux représentants d'un candidat de prendre des photos ou d'enregistrer de l'audio ou des vidéos dans un bureau de vote, mais pas aux médias ni aux membres du public; 2) la vidéo provenait de Fairchild TV, un radiodiffuseur canadien qui diffuse en cantonais; 3) il y avait de la preuve que l'émission avait pu être diffusée lors d'élections précédentes.

CEF00000016\_R2

[88] Dans ce dossier, plusieurs plaintes ont été déposées concernant des gazouillis de l'ancien président des États-Unis, Barack Obama, soutenant Justin Trudeau sur Twitter. Lorsque le BCEF a reçu la dernière vague de plaintes, l'affaire a été classée, car l'activité n'était pas interdite (art. 282.4 de la LEC). Pour chacune de ces plaintes, les plaignants ont reçu une lettre les informant de la décision du BCEF.

[89] Les avocats de la Commission ont questionné M. Côté, M<sup>me</sup> Gigou et M. Mathews sur de telles plaintes qui ne relèvent manifestement pas du mandat du BCEF ou qui contiennent des allégations générales et de haut niveau sans qu'il y ait d'informations précises ou tangibles à l'appui de ces allégations. Les personnes rencontrées en entrevue ont répondu que cela n'était pas inhabituel.

Course à l'investiture du Parti libéral dans la circonscription de Don Valley-Nord

- [90] Les avocats de la Commission ont ensuite demandé si le BCEF avait mené une enquête sur les allégations d'irrégularités liées à la course à l'investiture libérale dans Don Valley-Nord et si M. Côté était au courant de ces allégations pendant son mandat de CEF. Les deux questions sont prises sous réserve.

## 7. Dossiers relatifs aux allégations d'IE dans le cadre des 44<sup>e</sup> élections fédérales

- [91] Les avocats de la Commission ont ensuite posé des questions sur les dossiers contenant des allégations d'ingérence étrangère lors des 44<sup>e</sup> élections fédérales.

CEF0000158

- [92] Dans cette affaire, une plainte a été déposée à l'égard de certains commentaires sur les élections canadiennes faits par l'ambassadeur de la Chine au Canada lors d'une entrevue. Après examen des faits, l'affaire a été classée, car les déclarations tombaient sous le coup de l'une des exceptions prévues au par. 282.4(3) de la LEC.

CEF0000157

- [93] Cette affaire concernait une plainte alléguant que des agents chinois avaient publié des messages sur un forum de médias sociaux en langue chinoise incitant fortement les Canadiennes et Canadiens d'origine chinoise à ne pas voter pour le Parti conservateur du Canada (PCC). La plainte contenait des captures d'écran de messages et d'articles de médias sociaux en langue chinoise. L'affaire a fait l'objet d'un examen en vue de déterminer si l'art. 282.4 et l'art. 282.8 de la LEC avaient été enfreints.

- [94] L'enquêteur du BCEF a observé que des points de vue différents étaient échangés, en faveur ou en défaveur du PCC. En outre, il a été noté que le langage utilisé n'avait rien d'offensant ou de violent. Il s'agissait d'une argumentation, dans le cadre d'un échange entre des personnes exprimant des points de vue différents. L'affaire a été classée, car l'examen n'a pas révélé de preuves tangibles permettant d'étayer les éléments de

l'infraction d'influence étrangère induite et les publications relevaient de l'une des exceptions prévues à l'art. 282.4(3) de la LEC.

CEF0000156

- [95] Dans cette affaire, des plaintes ont été déposées pendant les élections fédérales de 2021 au sujet d'un dîner organisé pour le candidat du Parti libéral dans la circonscription électorale de Vancouver-Est. Le dîner aurait été payé par une personne connue pour ses activités au sein de la communauté chinoise de la région du Grand Vancouver.
- [96] Les allégations et les faits correspondaient au seuil relatif à l'ouverture d'une enquête. Les enquêteurs du BCEF ont découvert que c'est le personnel de campagne du Parti libéral qui a pris contact avec l'organisateur du dîner. Le candidat s'attendait à rencontrer environ 10 personnes, mais plus de 100 personnes ont assisté à l'événement. L'organisateur du dîner a indiqué, par l'intermédiaire de son avocat, qu'il avait payé 1 500 \$ pour le dîner. Le restaurant en question a refusé de fournir un reçu pour le dîner.
- [97] Les faits recueillis indiquaient que le personnel de campagne a omis de déclarer les dépenses liées au dîner ou toute contribution non monétaire pour cet événement. L'enquête a été achevée pendant le mandat de M. Côté en tant que commissaire, mais l'évaluation de la conformité est restée à l'étude. L'affaire a été récemment conclue sous le mandat de M<sup>me</sup> Simard en tant que commissaire et a donné lieu à une **sanction administrative pécuniaire (« SAP »)** à l'encontre de l'agent officiel pour ne pas avoir déclaré le dîner payé par un donateur comme une contribution non monétaire, ni comme une dépense électorale dans le rapport de campagne électorale.
- [98] M<sup>me</sup> Gigou a fait remarquer que ce dossier, instruit sous le régime administratif, illustre les limites de la capacité et des outils du BCEF pour contraindre à la production de documents (c'est-à-dire de preuves associées aux coûts du dîner) lorsqu'il est traité sous le régime administratif.

CEF0000159

- [99] Dans cette affaire, une plainte a été déposée lors des élections fédérales de 2021, faisant état de préoccupations concernant l'ingérence possible d'agents étrangers affiliés au Parti communiste chinois dans les élections. La plainte contenait trois captures d'écran

de messages de médias sociaux en langue chinoise. Certains de ces messages ont été décrits par le personnel du BCEF comme étant critiques à l'égard du Parti conservateur du Canada (PCC) et comme faisant référence à l'« impact potentiel » du projet de loi C-282 déposé par le député Kenny Chiu.

[100] L'affaire a fait l'objet d'un examen en raison d'une infraction potentielle à l'article 282.4 de la LEC [influence induite par des étrangers]. Les étapes de l'enquête ont consisté à tenter de contacter le plaignant identifié dans la plainte. Un analyste du BCEF a également effectué des recherches approfondies dans des sources ouvertes qui ont permis d'identifier des liens entre les personnes liées aux messages et aux publications, ainsi que des liens avec des entités basées en Chine ayant des liens potentiels avec le **Parti communiste chinois (« PPC »)**.

[101] Malgré les mesures d'enquête prises et les liens présumés identifiés, l'examen n'a pas permis de déceler de preuves tangibles permettant d'étayer les éléments essentiels de l'infraction d'influence induite par des étrangers ou d'établir un lien entre les faits et toute autre infraction prévue par les dispositions de la LEC. En outre, le BCEF n'a pas pu joindre le plaignant. Il n'est pas clair si c'est parce qu'il y a eu une erreur d'identité ou si la personne que les enquêteurs ont pu joindre était le plaignant qui s'était depuis lors dégonflé à l'idée de poursuivre la plainte.

[102] Une réunion du CISOCA du BCEF s'est tenue à la fin du mois de mars 2022. Le commissaire siège à ce comité qui traite entre autres des dossiers complexes. Parmi les autres membres du comité figurent des représentants de la direction des services juridiques. Une discussion franche et ouverte a eu lieu sur les prochaines étapes pour les dossiers 2021-0533<sup>8</sup>, 2021-817<sup>9</sup> et 2021-825<sup>10</sup>.

[103] Il y a eu un consensus sur le fait que le dossier 2021-0533 [CEF0000159] était sérieusement limité par la situation entourant le plaignant. Une autre considération, qui a également été prise en compte dans le processus décisionnel, est que ni le député Kenny Chiu, ni personne en son nom, n'a déposé de plainte ou n'a contacté le BCEF à ce sujet.

---

<sup>8</sup> CEF0000159

<sup>9</sup> CEF0000158

<sup>10</sup> CEF0000157

Le commissaire a ultimement décidé de clore ce dossier. Les deux autres dossiers ont également été fermés, sur la base d'autres considérations juridiques.

[104] Le rapport de recherche de source ouverte produit par l'analyste du BCEF dans le dossier 2021-0533 [CEF0000159] n'a pas été communiqué aux organismes partenaires responsables de l'application de la loi ni aux services de sécurité et de renseignement. Il n'a pas été demandé à la commissaire d'autoriser la divulgation à un organisme partenaire. Bien que le BCEF ait supposé que le SCRS disposerait des informations contenues dans le rapport étant donné qu'elles ont été collectées à partir de sources ouvertes, M<sup>me</sup> Gigou a également indiqué qu'à l'exception d'un cas précis en dehors du cadre de cette enquête, elle ne se souvient pas d'avoir été informée par le SCRS des paramètres des informations qu'il souhaiterait recevoir de la part du BCEF. M<sup>me</sup> Gigou a indiqué qu'en raison des obligations de confidentialité et de l'indépendance du BCEF, la divulgation d'informations serait soigneusement évaluée sur la base des critères de la LEC.

[105] Le BCEF se considère principalement comme un destinataire d'informations – plutôt que comme un fournisseur – à l'instar de la plupart des organismes d'enquête et des services de police. Il a été noté à cet égard que la LEC contient des dispositions strictes en matière de confidentialité. La GRC et le SCRS peuvent se pencher sur des questions électorales qui ne relèvent pas du mandat du BCEF et peuvent adresser des demandes de renseignements au BCEF.

## 8. Commentaires conclusifs

[106] M. Mathews a fait remarquer que l'ingérence étrangère dans les élections n'était pas une préoccupation majeure jusqu'aux élections américaines de 2016 et la présidence de Donald Trump aux États-Unis. La sensibilisation accrue à la suite de ces événements a fait de l'ingérence étrangère un sujet de préoccupation à l'approche des élections de 2019 et de 2021.

M<sup>me</sup> Gigou a noté que les élections de 2021 étaient différentes, car elles nécessitaient la tenue d'élections anticipées pendant la pandémie de COVID-19, avec les restrictions de santé publique qui l'accompagnaient et un climat de polarisation accrue. Par exemple,

l'une des préoccupations du BCEF était que le processus de vote pourrait être perturbé de diverses manières par des manifestants. Cela a été considéré comme un risque sérieux pour le processus électoral qui méritait un haut niveau de priorité.