



Résumé d'entrevue de l'étape 1 : Caroline Simard et Carmen Boucher

Caroline J. Simard, commissaire aux élections fédérales, et Carmen Boucher, directrice exécutive – Contrôle d'application de la loi, ont été interviewées par des avocats de la Commission le 6 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 du présent résumé, mais pourraient être présentées par la commission à un stade ultérieur de ses travaux.

1. Parcours professionnel

1.1 Caroline Simard

- [1] Caroline Simard occupe le poste de **Commissaire aux élections fédérales (« CEF »)** depuis août 2022. Avant sa nomination à ce poste, la commissaire Simard était vice-présidente, radiodiffusion, au **Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (« CRTC »)**. Avocate de profession, la commissaire Simard a travaillé pendant plusieurs années dans les secteurs public, provincial, national (Justice Canada), et international, et privé.
- [2] La commissaire Simard possède une accréditation sécuritaire de niveau « Très secret ».

1.2 Carmen Boucher

- [3] M^{me} Boucher travaille pour le gouvernement du Canada depuis 2000. Elle a occupé divers postes dans les domaines de la sécurité, de la réglementation et du contrôle d'application de la loi. Elle a intégré le **Bureau de la commissaire aux élections fédérales (« BCEF »)** il y a environ six mois en tant que directrice exécutive – Contrôle d'application de la loi, où elle supervise toutes les enquêtes. Il s'agit d'un poste nouvellement créé pour combler certaines lacunes en matière de stratégie, de transformation et de gestion du changement qui ont été constatées à la suite d'un examen stratégique entrepris en mai 2023.
- [4] M^{me} Boucher possède une accréditation sécuritaire de niveau « Très secret ».

2. Le Bureau de la commissaire aux élections fédérales

2.1 Enquêtes et contrôle d'application de la loi

- [5] Le mandat de la CEF consiste à veiller à l'observation et au contrôle d'application de la *Loi électorale du Canada* (LEC ou CEA). Par conséquent, le cœur des activités du Bureau de la commissaire aux élections fédérales (BCEF) consiste à mener des examens et des enquêtes à la suite de plaintes et de renvois provenant de diverses sources. Le BCEF reçoit des plaintes directement du public ou sous la forme de renvoi d'une autre agence gouvernementale, principalement d'Élections Canada (EC). La majorité des plaintes sont des renvois en matière de financement politique provenant d'EC. En revanche, il est très rare qu'une plainte provienne d'un organisme gouvernemental autre qu'EC.
- [6] M^{me} Boucher a expliqué que le groupe de réception des plaintes du BCEF est le principal point de contact pour les plaintes du public. Ces plaintes peuvent être déposées par le biais d'un formulaire en ligne, d'appels téléphoniques ou de lettres, mais pas par l'entremise des médias sociaux. En outre, certaines plaintes du public relevant du mandat du BCEF sont soumises par erreur à EC et sont redirigées par EC vers le BCEF.
- [7] Lorsqu'une plainte est reçue, un premier tri est effectué pour déterminer si elle relève du mandat du BCEF. Dans l'affirmative, la plainte est transmise soit à l'équipe d'enquête,

soit à l'équipe chargée de la conformité. Si la plainte ne relève pas du mandat du BCEF, l'affaire est généralement classée sans suite, à part une réponse envoyée à l'auteur de la plainte. Si la plainte porte sur une infraction ne relevant pas de la LEC, la GRC ou le service de police compétent peut être appelé à intervenir.

- [8] La commissaire Simard explique que les plaintes peuvent être traitées sous le régime pénal ou le régime administratif, selon le type de contravention à la LEC alléguée. Tandis que certaines contraventions à la LEC sont passibles de sanctions administratives pécuniaires (SAP) sous le régime administratif, le régime pénal autorise la commissaire à engager des poursuites pénales en déposant des accusations contre la personne ou entité faisant l'objet de l'enquête si elle a des motifs raisonnables de croire qu'une infraction à la LEC a été commise.
- [9] Chaque plainte est examinée afin de décider si une enquête doit être menée. Le facteur clé de cette décision est de déterminer s'il y a suffisamment d'éléments de preuve pour atteindre le seuil de preuve requis : 1) pour entreprendre une enquête administrative ou pénale, s'il existe des raisons de soupçonner qu'une contravention à la LEC a été commise; 2) sous le régime pénal, pour déposer des accusations, s'il existe des motifs raisonnables de croire qu'une infraction a été commise; 3) sous le régime administratif, la commissaire peut donner un procès-verbal à une personne si elle a des motifs raisonnables de croire que cette dernière a commis une violation à la LEC. Si une demande de révision est présentée contre l'émission d'un procès-verbal, la commissaire (ou le DGE, selon le cas) décide, selon la prépondérance des probabilités, si la personne est responsable ou non de la violation.
- [10] Les dossiers courants peuvent être fermés par un chef d'équipe sur la base de critères énumérés. Les facteurs inhabituels ou complexes renforcent le niveau de supervision interne et requièrent une intervention des cadres supérieurs, parmi lesquels peut figurer M^{me} Boucher en sa qualité de directrice exécutive. Les décisions relatives aux méthodes d'enquête ou aux mesures d'application de la loi appropriées sont prises par l'équipe chargée du contrôle d'application de la loi, tandis que les recommandations relatives aux mesures administratives de mise en conformité sont formulées par l'équipe chargée de la conformité.

- [11] Lorsqu'une décision nécessite la participation de la Commissaire, elle reçoit un breffage ou une recommandation écrite analysant la situation selon les critères applicables pour faciliter la prise de décision.
- [12] Les dossiers complexes peuvent également être soumis au **Comité stratégique d'observation, de contrôle et d'application (« CISOCA »)**. Lors des élections générales de 2019 et 2021, le CISOCA était composé de la commissaire, de la directrice principale des enquêtes et des opérations (M^{me} Gigou), du commissaire adjoint et du conseiller principal de la commissaire. Le CISOCA se concentre sur la formulation de recommandations à la commissaire sur des dossiers complexes.

2.1.1 Plaintes relatives à l'ingérence étrangère

- [13] La commissaire Simard explique que même s'il n'existe pas de contravention spécifique pour l'ingérence étrangère, plusieurs articles de la LEC sont néanmoins pertinents à ce sujet, par exemple l'interdiction contre l'influence indue des étrangers [art. 282.4].
- [14] M^{me} Boucher a indiqué que dans le but de faciliter l'accès, le public dispose de trois options dans le formulaire de réception du BCEF lorsqu'il dépose une plainte dans la catégorie de l'ingérence étrangère : influence indue, radiodiffusion étrangère et financement étranger.
- [15] Lorsqu'une plainte est considérée comme pouvant impliquer de l'ingérence étrangère ou l'utilisation de fonds étrangers, elle est automatiquement attribuée à un enquêteur et traitée comme inhabituel, ce qui garantit l'application d'exigences supplémentaires en matière de supervision et de breffage. Les dossiers soumis à l'enquête comme appartenant à la catégorie de l'influence étrangère potentielle comprenaient des plaintes identifiées comme telles par des membres du public qui les avaient soumises dans le formulaire de réception du BCEF ou dans le formulaire de plainte d'EC.
- [16] La commissaire Simard souligne que très peu de plaintes traitées par le BCEF impliquent l'ingérence étrangère : environ 2 % des plaintes déposées pour les élections fédérales de 2019, et environ .5 % pour les élections fédérales de 2021.
- [17] Plus généralement, M^{me} Boucher a fait remarquer que le rôle du BCEF en ce qui concerne la désinformation est extrêmement étroit, et concerne généralement

l'usurpation d'identité ou les fausses déclarations. Certains domaines de la LEC exigent qu'une fausse déclaration – telle que définie par la loi – soit faite, et qu'il y ait un électeur touché par la fausse déclaration et un auteur identifié de celle-ci. La désinformation sous forme d'amplification relèverait très probablement du mandat d'un organisme partenaire.

2.2 L'indépendance du BCEF

- [18] Le mandat du BCEF exige qu'il effectue son travail de manière indépendante et confidentielle. Comme l'exige la LEC, aucune information relative à une plainte ou à une enquête ne peut être divulguée sans l'approbation de la commissaire. Compte tenu des protections prévues par la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et du droit à la vie privée de toutes les personnes impliquées dans une enquête, il est rare que le BCEF transmette les informations recueillies au cours d'une enquête à d'autres organismes partenaires.
- [19] Cette indépendance s'applique à l'égard du gouvernement, des partis politiques et même d'Élections Canada. L'indépendance vis-à-vis Élections Canada est nécessaire étant donné, entre autres, que dans certains cas, la Commissaire pourrait prendre une action d'observation ou de contrôle d'application de la Loi à l'égard d'un employé d'EC s'il contrevenait à la LEC. La commissaire Simard souligne que l'indépendance est au cœur du mandat du BCEF. La confidentialité entourant ses travaux renforce ce principe et permet au BCEF de protéger la présomption d'innocence et d'éviter que le BCEF soit utilisé à des fins partisans.
- [20] Dans ce contexte, il est extrêmement rare que le BCEF dévoile des renseignements sur ses dossiers. L'un de ces rares exemples de divulgation a été la décision de la commissaire, en automne 2022, de rendre public l'examen du bureau concernant les allégations d'ingérence étrangère. La divulgation peut être faite dans l'intérêt public, par exemple, pour rassurer la confiance du public dans le processus électoral.
- [21] Sous l'article 510.1 LEC, la CEF doit considérer trois critères avant de dévoiler des renseignements dans l'intérêt public : la vie privée, la présomption d'innocence et la confiance du public dans le processus électoral.

2.3 Organismes partenaires

- [22] Conformément aux principes d'indépendance et de confidentialité mentionnés ci-dessus, le mandat du BCEF ne comporte pas de composante de communication d'informations. Le BCEF est généralement le destinataire des informations provenant des organismes partenaires.
- [23] Cela dit, le BCEF a établi des relations et des protocoles d'accompagnement au cas où l'échange d'informations s'avérerait nécessaire, des protocoles qui ne seraient probablement utilisés que dans un nombre très restreint de circonstances. La commissaire peut approuver la communication d'informations à des partenaires externes dans diverses circonstances, conformément aux dispositions de la LEC relatives à la divulgation d'informations.
- [24] Par exemple, si le BCEF reçoit une plainte alléguant de l'ingérence étrangère qui n'est pas considérée comme relevant de la LEC, il fermera probablement le dossier et informera l'auteur de la plainte que celle-ci ne relève pas de la compétence du Bureau. Toutefois, si le contenu de la plainte justifie une discussion plus approfondie, la haute direction étudiera au cas par cas s'il convient de renvoyer l'auteur de la plainte à un partenaire ou de recommander le partage d'informations relatives à la plainte à d'autres organismes. La petite taille du BCEF permet une circulation rapide de l'information et les différentes équipes travaillent en étroite collaboration.
- [25] M^{me} Boucher a décrit les relations du BCEF avec chacun des organismes de sécurité suivants :
- a. GRC – Il y a une relation de travail solide et des échanges réguliers entre le BCEF et la GRC, notamment en ce qui concerne la résolution des chevauchements de compétence et la coopération dans le cadre d'enquêtes parallèles ou conjointes. Compte tenu de leurs mandats respectifs, en période électorale, le BCEF coordonne ses activités avec celles de la GRC, y compris la ligne d'information de cette dernière. La GRC fournit au BCEF un soutien en matière d'enquête, y compris une expertise technique, ainsi qu'un soutien logistique qui peut inclure des services linguistiques.

- b. CST – Il y a peu de chevauchement de mandats entre le CST et le BCEF. La coordination avec le CST sur les cybermenaces et l'infrastructure est assurée par EC, étant donné que le BCEF utilise l'infrastructure informatique d'EC. Il n'existe pas de relation établie ni de protocole d'entente entre le CST et le BCEF.
- c. SCRS – L'interaction avec le SCRS est permanente, mais peu fréquente. Outre les interactions au sein des comités au niveau de la haute direction, une relation de travail a été établie en 2018. Le personnel du BCEF a des connaissances et une expérience limitées en matière de renseignement et le BCEF ne dispose pas de l'infrastructure technique nécessaire au transfert d'informations classifiées ni des installations appropriées pour stocker des informations classifiées à un niveau élevé. Certains cadres supérieurs, dont la commissaire, M^{me} Gigou et M^{me} Boucher, reçoivent des breffages classifiés. Conformément aux meilleures pratiques en matière de conversion de renseignements en preuves, les enquêteurs ne reçoivent pas de renseignement tactique. À ce jour, le BCEF n'a reçu que deux lettres d'utilisation classifiée du SCRS, entre 2019 et 2024. De nombreux breffages et séances de lecture classifiés ont eu lieu en rapport avec les élections générales de 2019 et 2021.

2.4 Techniques d'enquête

- [26] Le BCEF ne dispose pas d'un service de renseignement et n'utilise pas de techniques de surveillance électronique, d'informateurs, ni de sources humaines. Ses enquêteurs s'appuient sur du renseignement provenant de sources ouvertes, sur des entrevues et sur d'autres outils d'application de la loi, y compris des autorisations judiciaires.
- [27] Les analystes du BCEF recueillent du renseignement de sources ouvertes, sur lequel les enquêteurs peuvent s'appuyer¹. Actuellement, le BCEF ne se livre qu'à une collecte passive de renseignement de sources ouvertes. Il n'entre pas activement en contact

¹ Voir par exemple CEF0000018_R2. Les références au « renseignement du BCEF » renvoient à des recherches en sources ouvertes menées par l'équipe chargée des analyses.

avec des personnes en ligne, n'utilise pas d'identités de couverture et n'accède pas à des plateformes fermées comme WeChat.

- [28] Le BCEF participe aux initiatives de la communauté gouvernementale travaillant avec des sources ouvertes afin de garantir les meilleures pratiques en matière de collecte passive d'informations à partir de sources ouvertes.
- [29] Si nécessaire, le BCEF peut s'appuyer sur ses partenaires pour la mise au point de techniques, d'outils techniques et de formations. Par exemple, si une fausse déclaration est publiée sur un forum fermé, la GRC peut aider le BCEF à obtenir cette preuve. Toutefois, pour qu'une action soit envisageable, le BCEF exige toujours qu'une personne ait été témoin de la déclaration, qu'une personne en ait subi les conséquences ou qu'une personne soit disposée à attester de la tentative d'influencer un électeur au cours d'une période électorale.

3. Le mandat du BCEF concernant les questions d'ingérence étrangère

- [30] Selon la commissaire Simard, le BCEF se penche sur des questions d'ingérence étrangère conformément aux limites de son mandat, qui est de s'assurer de l'observation et du contrôle d'application de la LEC. Le champ d'application de la Loi et, par extension, le mandat du BCEF sont beaucoup plus restreints que la perception qu'en a le public concernant l'ingérence étrangère. Pour que le BCEF puisse agir, une allégation d'ingérence étrangère doit relever d'au moins une disposition de la LEC.
- [31] M^{me} Boucher a fait remarquer que certaines contraventions à la LEC qui ne constituent pas en soi de l'ingérence étrangère peuvent néanmoins le devenir lorsqu'elles sont effectuées par un étranger. Par exemple, les fausses déclarations ou l'usurpation d'identité peuvent comporter un élément d'ingérence étrangère lorsqu'elles sont le fait d'un étranger. Cela peut avoir une incidence sur la gravité de l'infraction, mais ne modifie pas le champ d'application des dispositions de la LEC applicables.

3.1 Défis liés aux enquêtes sur l'ingérence étrangère

[32] La commissaire Simard et M^{me} Boucher ont toutes deux décrit plusieurs défis qui se posent dans la capacité du BCEF à traiter les plaintes et les questions relatives à l'ingérence étrangère :

- a. Défi éducatif – Il existe un écart entre la portée de la LEC et la perception du public concernant l'ingérence étrangère, y compris le mandat du BCEF.
- b. Un manque de ressources – Le BCEF mène ses activités avec des ressources limitées. Le modèle de financement actuel limite le nombre de postes indéterminés à environ 35 positions, ce qui a toujours posé un gros défi à attirer et à retenir des ressources nécessaires pour remplir le mandat de manière viable et durable. La charge de travail additionnelle liée aux allégations d'ingérence étrangère qui font actuellement l'objet d'une enquête publique exerce une pression énorme sur l'équipe du BCEF qui doit continuer à remplir son mandat avec les mêmes ressources disponibles. L'intensification des enjeux liés à l'ingérence étrangère a amplifié les problèmes de ressources. Le BCEF doit continuer à effectuer ses activités quotidiennes en plus de traiter des cas complexes d'ingérence étrangère sans la possibilité d'avoir des ressources indéterminées additionnelles, ce qui entraîne une surcharge de travail pour le personnel.
- c. Nouveauté – L'ingérence étrangère pose de nouveaux problèmes que le BCEF s'efforce de mieux faire connaître à l'interne et avec lesquels il doit se familiariser. Le BCEF est confronté à une courbe d'apprentissage abrupte avec chaque nouveau pays qui se livre à de l'ingérence étrangère. Il n'est pas possible de constituer et de maintenir une expertise interne sur tous les acteurs étrangers hostiles potentiels, compte tenu de la taille du BCEF et de son effectif actuel. Les travaux de l'année dernière ont permis d'acquérir des connaissances internes sur l'ingérence étrangère émanant de la République populaire de Chine, mais il n'y a que peu ou pas d'expertise interne sur la méthodologie employée par d'autres pays. C'est pourquoi, lorsqu'il est confronté à des enquêtes sans précédent et à des connaissances internes

limitées, le BCEF s'en remet généralement à l'expertise des sous-traitants et à l'échange d'informations avec les organismes partenaires.

- d. Degrés de séparation – Dans le cadre de toute poursuite éventuelle, y compris celles pour ingérence étrangère, le BCEF doit souvent recueillir des preuves d'activités passées, ce qui devient de plus en plus difficile avec le passage du temps. En outre, ces enquêtes nécessitent d'examiner les intermédiaires et autres personnes d'intérêt à plusieurs degrés de séparation de l'acteur étatique lui-même. La superposition des transferts de fonds et l'emmêlement des fonds posent des problèmes d'identification de l'origine au-delà des déclarations financières effectuées auprès d'EC. En outre, comme d'autres organismes d'enquête, le BCEF n'a qu'une capacité limitée à mener des enquêtes en dehors du Canada. Une demande d'entraide juridique peut être utilisée pour recueillir des éléments de preuve à l'étranger, mais son utilité est limitée dans les pays dont les relations avec le Canada sont minimales ou tendues, ou lorsqu'aucun accord de coopération n'a été conclu.
- e. Manque de protection des témoins – Le BCEF n'a qu'une capacité limitée à offrir la confidentialité aux témoins, car, pour que les poursuites aboutissent, ces derniers peuvent être amenés à témoigner dans le cadre d'une procédure judiciaire. Le BCEF ne dispose pas d'un programme d'informateurs ni de sources humaines et, à ce titre, d'autres organismes peuvent être mieux placés pour protéger la source de l'information.
- f. Suivi des fonds – Le BCEF a une capacité limitée à déterminer les sources de financement des dépenses, en particulier dans le contexte des enquêtes sur l'ingérence étrangère. Il ne peut pas exiger la production de documents lorsqu'il traite une affaire par la voie administrative [par opposition à la voie judiciaire]. Le BCEF n'est pas un destinataire désigné des informations fournies par le CANAFE et, à ce titre, ne reçoit pas de divulgations directes.
- g. L'exigence de l'« intention » Plusieurs dispositions du CEA ayant trait ou pouvant avoir trait à l'ingérence étrangère requièrent une preuve d'intention (c'est-à-dire « en connaissance de cause »), ce qui constitue un critère de

preuve plus élevée pour toute poursuite. En outre, la LEC précise que le commissaire doit aviser par écrit la personne dont la conduite fait l'objet de l'enquête, à moins que cela ne risque de compromettre ou d'entraver cette dernière, ou toute autre enquête. Les contraventions liées à l'ingérence étrangère peuvent également être traitées dans le cadre du régime administratif de la LEC, mais il existe actuellement des limites, notamment des pouvoirs restreints et des montants inadéquats pour les amendes.

3.2 Exemples de dispositions de la LEC relatives à l'ingérence étrangère

- [33] Les avocats de la Commission ont ensuite interrogé la commissaire Simard et M^{me} Boucher sur la manière dont le BCEF interprète certaines dispositions de la LEC qui peuvent être pertinentes pour les questions d'ingérence étrangère.
- [34] L'article 282.8 de la LEC interdit toute tentative d'influencer une personne à voter ou à s'abstenir de voter « par quelque prétexte ou ruse ». M^{me} Boucher a expliqué que cette disposition est très exigeante et requiert i) un prétexte ou une ruse ii) une personne qui influence ou tente d'influencer le vote d'un électeur; iii) une tentative d'influencer un électeur plutôt que d'exercer une influence générale sur une communauté.
- [35] L'infraction exige donc qu'un auteur précis soit identifié. Or, il serait difficile de poursuivre un État étranger en tant qu'entité (par exemple, la Chine). En outre, il peut être malaisé d'évaluer si une déclaration est fautive dans le contexte d'un commentaire politique, où une personne peut être fermement convaincue d'une croyance se révélant possiblement comme étant inexacte ou perçue comme inexacte par d'autres.
- [36] L'article 282.4 interdit aux personnes et aux entités étrangères d'exercer une influence induite sur un électeur pour qu'il vote ou s'abstienne de voter d'une certaine manière pendant une période électorale. Cette disposition définit l'« influence induite » comme (1) le fait d'engager sciemment des dépenses pour directement favoriser ou contrecarrer un candidat à l'élection, un parti enregistré qui y soutient le candidat ou le chef d'un tel parti enregistré; (2) un des actes commis pour influencer l'électeur constituant une infraction à une loi fédérale ou provinciale ou à un règlement d'une telle loi. L'article 282.4 prévoit des exceptions précises pour la liberté d'expression.

- [37] M^{me} Boucher a indiqué que le BCEF serait tenu de démontrer qu'une directive a été émise par une entité étrangère concernant l'utilisation de fonds pour influencer un électeur, étant donné que le discours politique non rémunéré et non dirigé émanant de personnes au service d'États étrangers au Canada n'est pas autrement interdit par la LEC.
- [38] Ainsi, une personne au service d'un État étranger qui amplifie un message sans en avoir reçu l'instruction et sans engager de dépenses n'enfreint pas la LEC.
- [39] L'article 349.02 interdit l'utilisation de fonds d'origine étrangère à des fins d'activité partisane, de publicité électorale ou de sondage électoral. Or, il peut être difficile de déterminer si les fonds utilisés pour de telles activités sont de source étrangère ou nationale. M^{me} Boucher a expliqué que l'un des aspects de ce problème découle du concept d'« emmêlement des fonds », lorsqu'une entité reçoit à la fois des fonds de l'étranger et d'autres en provenance du Canada. Une autre difficulté réside dans le fait que les fonds peuvent provenir de l'étranger, mais être dissimulés par des intermédiaires qui cachent leur source étrangère.

4. Plateformes numériques

- [40] La plupart des principales plateformes ont signé la Déclaration du Canada sur l'intégrité électorale en ligne (DCIE), qui permet aux organismes gouvernementaux de communiquer et de réagir plus rapidement auprès des plateformes. TikTok et WeChat ne sont pas signataires de la DCIE, bien que TikTok ait eu une certaine interaction avec le BCEF.
- [41] L'OCCE s'engage avec certaines plateformes pour permettre une conformité plus rapide avec les lois électorales pendant une période électorale (une enquête pouvant suivre). Le BCEF peut demander et signifier des ordonnances de préservation et de communication aux plateformes numériques dans le cadre d'une enquête criminelle. En outre, Élections Canada, la GRC, Affaires mondiales Canada et le SCRS disposent tous de canaux de communication avec les plateformes en période électorale, que le BCEF peut exploiter. Il y a une coordination importante entre ces organismes en période électorale.

[42] Si un contenu contrevient à la LEC, le BCEF peut en demander le retrait, y compris lorsque le contenu enfreint les règles et règlements d'une plateforme, ou à la demande des autorités chargées de l'application de la loi. Lorsqu'il émet de telles demandes de retrait, il est important que le BCEF se coordonne avec les autres partenaires gouvernementaux, à la fois pour s'assurer que toute information pertinente est d'abord saisie et pour procéder à la résolution appropriée des chevauchements de compétence, car les organismes partenaires peuvent mener des enquêtes parallèles sur les plateformes.

4.1 WeChat

[43] Le BCEF n'a pas demandé d'ordonnance de communication concernant WeChat, et tout échange sur l'ingérence étrangère chinoise serait précédé de mesures importantes pour assurer une diligence raisonnable, compte tenu de la structure de l'actionnariat de WeChat.

[44] Le BCEF reconnaît qu'il peut être difficile de traiter les allégations de mésinformation et de désinformation sur WeChat. Tout d'abord, étant donné que le BCEF n'a pas de mandat de prévention et n'effectue pas de contrôle ni de surveillance en ligne, il faudrait que quelqu'un porte les allégations à son attention, et dans l'idéal, cette personne devrait lui fournir une copie des messages. Un autre défi consisterait à déterminer si un message quelconque constitue une contravention à la LEC ou s'il s'agit d'un commentaire ou d'un discours politique, ce qui n'est pas interdit.

[45] Des plaintes ont été déposées auprès du BCEF concernant le contenu de WeChat, y compris des déclarations relatives à Kenny Chiu. À ce jour, le BCEF n'a relevé aucune contravention à la suite d'examens approfondis. Un dossier particulier impliquant WeChat a été examiné par le CISOCA qui a décidé qu'il n'y avait pas lieu de poursuivre l'enquête sur ce dossier.

5. Allégations d'ingérence étrangère pendant le mandat de la commissaire Simard

[46] Lorsque la commissaire Simard est entrée en fonction comme commissaire, la question de l'ingérence étrangère suscitait peu d'attention. À la suite des allégations d'ingérence étrangère apparues dans les médias à l'automne 2022, la commissaire Simard a demandé un réexamen de tous les dossiers clos découlant des élections de 2019 et 2021 impliquant des allégations d'ingérence étrangère afin de s'assurer que rien n'avait été échappé. Deux dossiers en particulier ont été identifiés comme méritant un réexamen. Ce travail n'a pas révélé de nouveaux éléments susceptibles de modifier la conclusion initiale.

5.1 Chronologie

[47] Les avocats de la Commission ont reçu la chronologie des principaux événements liés à l'ingérence étrangère depuis la 44^e élection générale, qui s'est tenue le 20 septembre 2021 :

- a. Septembre 2021 : Trois (3) séries de plaintes différentes ont été reçues le 11 septembre 2021, le 19 septembre 2021 et entre le 19 et le 28 septembre 2021.
- b. 23 mars 2022 : Une réunion du CISOCA a été organisée pour discuter des trois séries de plaintes, qui ont toutes été classées par la suite en raison de l'absence de preuves suffisantes pour justifier une enquête. L'ancien commissaire [Yves Côté] a pris la décision de clore ces trois dossiers sans démarches d'enquête supplémentaires.
- c. Juillet-novembre 2022 : Les reportages des médias faisant état d'allégations d'ingérence étrangère ont pris de l'ampleur. Au moment de la nomination de M^{me} Simard au poste de CEF [en août 2022], les seuls dossiers ouverts concernant une éventuelle ingérence étrangère liée à la Chine étaient une affaire concernant un seul bulletin de vote spécial obtenu de manière irrégulière par un ressortissant étranger et une affaire concernant un déjeuner

au cours duquel un candidat politique a été invité à rencontrer des membres de la communauté sino-canadienne locale².

- d. Novembre 2022 : D'autres reportages médiatiques ont fait état d'allégations d'ingérence étrangère. Le 10 novembre 2022, le Bloc Québécois a déposé une plainte pour ingérence étrangère. Dans les jours et les semaines qui ont suivi, la CEF a communiqué avec des organismes partenaires comme le SCRS pour obtenir d'éventuelles informations disponibles concernant l'ingérence étrangère.
- e. Décembre 2022 :
 - i. Le 1^{er} décembre, la CEF a été informée des résultats d'un examen des dossiers antérieurs contenant des allégations d'ingérence étrangère en rapport avec la Chine.
 - ii. Le 2 décembre, la commissaire a décidé d'initier un examen sur la base de plaintes, y compris celle du Bloc Québécois. Le BCEF a révélé l'existence de cet examen.
- f. Décembre 2022 – mars 2023 : Le BCEF, l'équipe de la GRC chargée de l'ingérence des acteurs étrangers et le SCRS ont entretenu un dialogue continu. Les discussions ont porté sur la façon dont le renseignement peut être transmis d'un organisme à l'autre, sur le cadre « Une vision » [un cadre qui porte sur la façon dont le SCRS et les organismes d'application de la loi interagissent pour permettre l'utilisation du renseignement dans les enquêtes], sur l'accès au renseignement et sur la résolution des chevauchements de compétence avec la GRC.
- g. Mars – avril 2023 : Dans le cadre de son examen découlant de la plainte du Bloc Québécois, à la suite des déclarations de Kenny Chiu aux médias à cet égard, le BCEF confirme avoir interviewé Kenny Chiu, candidat du Parti conservateur du Canada dans la circonscription de Steveston–Richmond

² CEF0000156.

East lors de la 44^e élection générale. M. Chiu a été publiquement présenté comme ayant été la cible d'une ingérence étrangère. L'examen se poursuit.

[48] M^{me} Boucher a noté que si le BCEF a reçu des produits de renseignement du SCRS, y compris concernant les élections de 2019 et de 2021, le renseignement n'a pas été fourni aux enquêteurs, afin de protéger l'intégrité de leurs enquêtes. Le BCEF n'a divulgué qu'une seule fois des informations importantes au SCRS concernant une enquête en cours. Cette mesure a été prise dans l'intérêt du public aux fins de diligence raisonnable par le BCEF dans un dossier particulier. À ce jour, le renseignement reçu a été utile pour la mise en contexte et la compréhension globale, mais n'a pas fourni d'indices ni de preuves de contravention à la LEC.

5.2 Quelques dossiers d'intérêt

[49] Les avocats de la Commission ont posé des questions relatives à un certain nombre d'examens et d'enquêtes³ comportant des allégations d'ingérence étrangère, qui ont été traitées en tout ou en partie pendant que M^{me} Simard occupait le poste de CEF.

5.2.1 Dîner organisé pour une campagne politique

[50] Le BCEF a enquêté sur une plainte selon laquelle le candidat du Parti libéral dans la circonscription de Vancouver East aurait assisté à un dîner organisé et payé par une personne liée à une importante organisation communautaire chinoise. La plainte contenait une allégation selon laquelle l'organisation communautaire soutenait le régime de la RPC. L'enquête a permis de déceler une violation de la LEC liée au fait que la campagne du candidat n'avait pas déclaré les dépenses liées au dîner.

[51] Le BCEF a déterminé que l'organisateur n'était pas tenu de s'inscrire en tant que tiers en vertu de la LEC. En outre, l'enquête du BCEF a révélé que le dîner avait été organisé à la demande du candidat, et non à la demande de l'organisme communautaire ou de l'organisateur qui avait payé le dîner.

³ La distinction entre un examen et une enquête est abordée dans le rapport institutionnel du BCEF.

- [52] L'agent officiel du candidat a omis de déclarer le déjeuner comme une contribution non monétaire, ce qui constitue une contravention à la LEC. L'agent officiel a reçu une **sanction administrative pécuniaire (« SAP »)**.
- [53] Lorsqu'on leur a demandé si les événements en question pouvaient constituer de l'ingérence étrangère compte tenu de l'influence présumée de la Chine sur l'association de la personne organisatrice, les témoins ont déclaré que d'autres organismes étaient mieux placés pour en juger dans un contexte plus large. Toutefois, dans le contexte de la LEC, étant donné que l'événement avait été organisé à la demande du candidat, il ne semblait pas s'agir d'un effort proactif de la part de la Chine et il n'y avait aucune indication d'une contribution directe de fonds étrangers. Il ne s'agissait donc pas d'une influence étrangère indue au sens de la LEC.
- [54] M^{me} Boucher a noté que cette affaire était un bon exemple de la différence entre ce qui constitue une ingérence étrangère dans le cadre du mandat du BCEF et la perception potentielle de l'ingérence étrangère par le public.

5.2.2 Messages textes menaçants adressés à un candidat

- [55] Le BCEF a enquêté sur des allégations d'intimidation à l'encontre d'un candidat du Parti conservateur par un fonctionnaire consulaire chinois. Cet examen a été lancé par la commissaire Simard à la suite d'une déclaration publique d'un député fédéral plutôt qu'à la suite d'une plainte du candidat ou d'un membre du public.
- [56] Le BCEF a conclu qu'il n'y avait pas suffisamment de preuve d'une infraction. Les facteurs pertinents qui ont conduit à cette conclusion étaient le contenu rapporté du message texte lui-même (qui ne semblait pas contenir de menace directe comme indiqué à l'origine), et l'absence d'accès direct au téléphone portable sur lequel le message texte avait été reçu. Malgré la coopération limitée du candidat à l'enquête du BCEF, on a également été estimé qu'une plus grande coopération n'aurait pas changé l'issue du dossier.
- [57] Les témoins ont noté que l'intimidation des candidats relève de la compétence de la GRC. L'enquête du BCEF s'est donc concentrée sur l'intimidation potentielle des

électeurs et sur l'impact de la conduite présumée sur eux (c'est-à-dire la question de savoir si un État étranger a indûment influencé le vote d'un électeur).

5.2.3 Région métropolitaine de Vancouver

[58] Le BCEF procède actuellement à l'examen d'une élection dans la région métropolitaine de Vancouver. Les informations qu'il peut divulguer au public sont donc limitées⁴.

5.2.4 Don Valley-Nord

[59] Le BCEF est en train d'examiner les allégations liées à la course à l'investiture du Parti libéral de 2019 dans la circonscription de Don Valley-Nord. Le mandat du BCEF dans une course à l'investiture se limite au respect et à l'application du système de financement politique prévu dans la LEC. L'examen est en cours et les informations qui peuvent être divulguées publiquement par le BCEF sont donc limitées⁵.

⁴ Voir CEF0000152_R2.

⁵ Voir CEF0000150_R2.