

NON CLASSIFIÉ



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

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

Résumé d'entrevue : Panel des cinq de 2021 (Rob Stewart, Marta Morgan, Janice Charette, François Daigle, David Morrison, Nathalie Drouin)¹

Le Panel des cinq de 2021, complété par une observatrice ayant assisté aux réunions du groupe, a été interrogé par les avocats de la Commission le 14 février 2024. L'entrevue s'est déroulée dans un environnement sécurisé et comportait des références à des informations classifiées. Le présent document constitue la version publique du résumé classifié de l'entrevue qui a été versé en preuve au cours des audiences à huis clos de la Commission qui ont eu lieu en février et 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.
- La rédaction du présent résumé s'appuie sur la sous-division (a)(iii)(C)(II) du mandat de la Commission. Ce résumé divulgue la preuve pertinente aux fins des divisions (a)(i)(A) et (B) du mandat de la Commission qui, selon la Commissaire, ne porterait pas préjudice aux intérêts cruciaux du Canada ou de ses alliés, à la défense nationale ou à la sécurité nationale.
- Le présent résumé contient de l'information qui concerne les divisions (a)(i)(A) et (B) du mandat de la Commission. L'information fournie au cours de l'entrevue se rapportant à d'autres aspects du mandat de la Commission a été omise de ce résumé, mais pourrait être présentée en preuve par la Commission à un stade ultérieur des procédures.
- Ce résumé doit être lu conjointement avec les rapports institutionnels préparés par le gouvernement du Canada.

Contexte

- [1] Le Panel des cinq (le « **Panel** ») était constitué de cinq hauts fonctionnaires réunis en vertu du **Protocole public en cas d'incident électoral majeur (le « Protocole »)**. Sa mission était d'administrer le Protocole pendant la période de transition en surveillant l'intégrité des **44^e élections générales (les « élections »)**. Il était chargé de surveiller

¹ Traduction.

NON CLASSIFIÉ

les incidents pouvant avoir une incidence sur l'intégrité des élections et de déterminer si ces incidents atteignaient le « seuil » pour une annonce publique. Ce « seuil » était défini dans le Protocole, établissant aussi le Panel et son mandat, de la façon suivante : « [u]ne annonce publique durant la période d'application de la convention de transition ne sera faite que si le groupe d'experts détermine qu'il s'est produit un incident ou une accumulation d'incidents qui menace la tenue d'élections libres et justes au pays ».

[2] Le Panel était composé de la greffière du Conseil privé (« **présidente** »), du **conseiller à la sécurité nationale et au renseignement auprès du premier ministre (« CSNR »)**, du **sous-ministre (« SM »)** de la Justice et sous-procureur général du Canada, du SM de la Sécurité publique et de la SM des Affaires étrangères. Il a régulièrement bénéficié de breffages de la part du **Groupe de travail sur les menaces en matière de sécurité et de renseignement visant les élections (« Groupe de travail »)**, du **Secrétariat des institutions démocratiques (« Secrétariat des ID »)** du **Bureau du Conseil privé (« BCP »)** et des agences de sécurité nationale à propos des nouvelles menaces à la sécurité nationale et des éventuelles menaces à l'intégrité des élections. Durant la période électorale de 2021, le Panel était composé des personnes suivantes :

1. **Janice Charette** était présidente en sa qualité de greffière du Conseil privé par intérim;
2. **Rob Stewart** était membre en sa qualité de sous-ministre de la Sécurité publique;
3. **Marta Morgan** était membre en sa qualité de sous-ministre des Affaires étrangères. Elle avait déjà occupé cette fonction au sein du Panel de 2019;
4. **Nathalie Drouin** a été membre en sa qualité de sous-ministre de la Justice jusqu'en juillet 2021. Elle est devenue sous-greffière adjointe du Conseil privé et secrétaire associée au Cabinet en juillet 2021, puis observatrice au sein du Panel jusqu'à la fin de la période électorale de 2021. Elle a été membre du Panel de 2019 à titre de sous-ministre de la Justice;
5. **François Daigle** était membre en sa qualité de sous-ministre de la Justice. Il est entré en fonction en juillet 2021 et a assisté à sa première réunion le 23 août 2021;

NON CLASSIFIÉ

6. **David Morrison** était membre en sa qualité de CSNR par intérim. Il est entré en fonction le 1^{er} juillet 2021 et n'a donc pas participé aux réunions ou agi au sein du Panel avant cette date.

Structure et fonctionnement du Panel des cinq

- [3] Les membres du Panel de 2021 possédaient tous des connaissances et une expérience différentes en matière de renseignement. M^{me} Charette avait bénéficié de breffages du Secrétariat à la sécurité et au renseignement et du Secrétariat des ID du BCP avant la formation de ce même Panel. Comme aucune date n'avait été fixée à l'avance pour les élections en 2021, le Panel s'est réuni trois fois avant la publication du décret électoral afin de se préparer pour la période électorale.
- [4] Étant donné que le Panel n'est actif que pendant la période de transition, son mandat a pris fin immédiatement après la réélection du Parti libéral. Si le gouvernement avait changé, le Panel serait resté actif jusqu'à l'assermentation du nouveau gouvernement.
- [5] Les membres du Panel ont souligné que l'entité n'était qu'un mécanisme parmi d'autres de lutte contre l'ingérence étrangère lors des élections. Les organismes de sécurité nationale ont conservé leur mandat de collecte du renseignement et de lutte contre les menaces. Élections Canada est demeuré responsable de la sécurité physique des bureaux de scrutin et des bulletins de vote, y compris des bulletins de vote par correspondance. La GRC a continué à assurer la sécurité intérieure. Enfin, les médias et les groupes de la société civile ont continué à servir de mécanismes de correction de la désinformation et de la désinformation publiques. Les membres du Panel ont indiqué qu'une partie du mandat du groupe consistait à surveiller l'« écosystème électoral » et son fonctionnement.
- [6] Les membres du Panel ont fait remarquer que leur mandat était relativement étroit, soit surveiller les élections et déterminer si une annonce publique était justifiée. Le Panel n'avait pas le pouvoir d'ordonner à d'autres organismes de prendre des mesures et il n'appartenait pas non plus aux autres organismes de décider si les critères du Panel pour faire une annonce publique avaient été remplis ou non.

NON CLASSIFIÉ

- [7] Les membres du Panel ont discuté des changements apportés au texte du Protocole entre la version de 2019 et la version de 2021. Les personnes qui avaient été membres des deux Panels ont convenu que les modifications reflétaient la manière dont les choses fonctionnaient en 2019, et qu'il s'agissait donc de changements « réflexifs » et non « correctifs ».

Circulation de l'information

- [8] M^{me} Drouin et M^{me} Morgan ont estimé que la circulation de l'information transmise au Panel par les organismes de renseignement était identique en 2021 à ce qu'elle était en 2019.
- [9] Les membres du Panel obtenaient les informations pertinentes principalement par le biais des rapports écrits transmis quotidiennement par le Groupe de travail, qu'ils recevaient directement, et à l'occasion des breffages verbaux auxquels ils avaient droit durant leurs réunions hebdomadaires. Le Panel prenait également en compte des informations provenant d'organismes de la société civile, de plateformes de médias sociaux et d'universitaires, qu'il recevait majoritairement par l'intermédiaire du BCP. Allen Sutherland et Michael MacDonald, du BCP, ont eu des discussions avec les plateformes de médias sociaux sur la question de la désinformation entourant les élections. À l'occasion, M. Sutherland a rendu compte des résultats de ces échanges au Panel.
- [10] Les réunions hebdomadaires du Panel commençaient généralement par des mises à jour du Groupe de travail ou des responsables d'une ou de plusieurs agences de sécurité nationale. La communication de l'information n'était cependant pas unidirectionnelle. Le Panel posait généralement des questions et cernait les aspects à surveiller ou à discuter aux prochaines réunions. Une fois la mise à jour du renseignement effectuée, les membres du Groupe de travail et les représentants des agences de sécurité nationale quittaient la réunion et le Panel, en présence des représentants du BCP, délibérait. Ces délibérations prenaient généralement en compte les évaluations et les conseils formulés par ces organismes. Le Panel s'appuyait sur l'avis des agences de renseignement pour produire leurs évaluations des questions et des menaces les plus pressantes.

NON CLASSIFIÉ

- [11] L'objectif des premières réunions était de s'informer sur le Protocole et d'évaluer en quoi il s'inscrivait dans la stratégie canadienne de protection de la démocratie. Lors de ces réunions initiales (avant le dépôt du décret électoral), les membres du Panel ont obtenu des informations de la part d'Élections Canada et ont bénéficié de breffages préliminaires de la part du Groupe de travail et du Secrétariat des ID du BCP (dirigé par Allen Sutherland). M. Stewart a expliqué que même s'il y avait coopération entre le Panel et Élections Canada, il existait une nette distinction entre leurs responsabilités respectives : si le directeur général des élections, un agent indépendant du Parlement, était chargé de la sécurité physique et du fonctionnement des élections, le Panel des cinq se préoccupait, lui, des menaces pesant sur l'intégrité des élections.
- [12] À sa première réunion, le Panel a également discuté du rapport Judd, qui présentait les conclusions et les recommandations formulées par M. Jim Judd à la suite de son examen du fonctionnement du Panel pendant les élections de 2019. Allen Sutherland a servi d'intermédiaire entre les Panels de 2019 et de 2021 et s'est efforcé de faire bénéficier le Panel de 2021 des leçons apprises par le Panel de 2019 et de l'examen de son fonctionnement. De plus, deux membres du Panel de 2021, Marta Morgan et Nathalie Drouin, étaient également membres du Panel de 2019 et ont expliqué qu'elles avaient tenté de poursuivre en 2021 le travail accompli en 2019.
- [13] Les réunions visaient à aider le Panel à parvenir à une interprétation commune des critères pour une annonce publique par la prise en compte de situations hypothétiques, de l'environnement de la menace entourant les élections et des tactiques d'ingérence étrangère employées par les acteurs potentiels liés à la menace. Les membres du Panel ont également discuté des canaux de communication envisageables au cas où le seuil du Protocole était atteint.
- [14] Les membres du Panel ont expliqué que les personnes qui fournissaient les breffages au Panel ne leur remettaient pas leurs notes. M^{me} Drouin a indiqué que, même si les breffages ne suivaient pas nécessairement les notes, il aurait été utile d'avoir les points de discussion par écrit. De même, les membres du Panel n'ont pas examiné ou approuvé les notes de synthèse des réunions rédigées après coup par le secrétaire adjoint du Cabinet, Sécurité et renseignement. Dans ces synthèses, on ne tentait pas de reproduire

NON CLASSIFIÉ

mot pour mot le contenu des discussions, mais plutôt de mettre en évidence les points de décision.

Détection des menaces précises

- [15] Le Panel a été avisé que la République populaire de Chine (« RPC ») était probablement l'État le plus actif sur le plan de l'ingérence étrangère durant les élections de 2021. Il a également été averti que la Russie disposait des cybercapacités nécessaires pour s'ingérer dans les élections. Plusieurs autres pays ont été présentés comme des menaces de faible niveau.
- [16] L'un des changements apportés au texte du Protocole entre 2019 et 2021 était l'exigence que le Panel soit informé des possibilités de menaces domestiques, telles que l'extrémisme violent à caractère idéologique. Cette modification a été en partie motivée par les émeutes du 6 janvier 2021 au Capitole (aux États-Unis), ainsi que par les inquiétudes suscitées par les manifestations des opposants à l'obligation de vaccination contre la COVID-19.

Critères pour une annonce publique

- [17] Le Panel a été questionné sur son interprétation des critères pour signaler un incident au public, comme le prévoit l'article 6.0 du Protocole : « [u]ne annonce publique durant la période d'application de la convention de transition ne sera faite que si le groupe d'experts détermine qu'il s'est produit un incident ou une accumulation d'incidents qui menace la tenue d'élections libres et justes au pays ». En vertu du Protocole, le Panel ne devait faire une annonce publique que s'il était parvenu à un consensus.
- [18] Les membres du Panel ont passé la majeure partie de leur temps de réunion à essayer de parvenir à une interprétation commune de ces critères et de leur application. Le Panel a reçu de nombreux scénarios (exercices de simulation), sur lesquels il s'est penché pour déterminer si les critères pour une annonce publique auraient été respectés. Le but de ces scénarios, qui comportaient l'injection d'éléments variables, était d'aider le Panel à dégager un consensus sur la manière d'appliquer ces critères. M^{me} Drouin a relevé que ces exercices ont aidé le Panel à se familiariser avec les types de procédures à sa

NON CLASSIFIÉ

disposition face à des menaces réelles. M. Morrison a déclaré que les scénarios étaient bien conçus et qu'ils représentaient de façon appropriée le sérieux du mandat du Panel. Les membres du Panel ont tous convenu que les exercices à partir des scénarios avaient été utiles.

- [19] Le Panel a discuté de la question de savoir si ces critères devaient être évalués circonscription par circonscription ou à l'échelle nationale. Il n'a finalement pas eu besoin de prendre de décision, car il n'a détecté aucun problème respectant les critères fixés, ne serait-ce que dans une circonscription. Ses membres ont convenu de surveiller les problèmes dans certaines circonscriptions, afin d'être prêts à tenir cette discussion si cela s'avérait nécessaire. Aucun des membres du Panel ne se souvenait d'avoir réellement débattu de la question de savoir si du renseignement ou des informations qui leur avaient été communiqués pendant la période de transition remplissaient ou non les critères pour une annonce publique. Une question n'a toutefois pas été réglée, celle de savoir si quelqu'un en dehors du Panel peut faire une annonce publique à partir d'informations n'atteignant pas le seuil du Protocole.
- [20] Les membres du Panel ont expliqué que la plus grande partie du renseignement ou des informations relatifs à l'ingérence étrangère qu'ils avaient reçus au cours de la période de transition tombaient dans une « zone grise » : ils ne pouvaient pas être clairement qualifiés d'ingérence étrangère. La majeure partie du renseignement communiqué au Panel n'a pas pu être attribué à un acteur étatique étranger ou n'a pu être clairement qualifié d'ingérence. À titre d'exemple, M. Daigle a fait remarquer qu'il pouvait être difficile de faire la distinction entre la mésinformation commanditée par un État et l'expression véritable de l'opinion de Canadiennes et de Canadiens, qui est protégée en vertu de la liberté d'expression. En outre, l'influence étrangère manifeste n'était pas de l'ingérence étrangère. Les membres du Panel ont convenu qu'il n'y avait généralement pas d'« information parfaite » en ce qui concerne le renseignement relatif à l'ingérence étrangère. Le Panel a exercé son jugement à partir des connaissances dont il disposait.
- [21] Le Panel s'est réuni deux fois après l'élection, d'abord le 23 septembre 2021, puis le 10 décembre 2021. L'objectif de la dernière réunion était de faire le point et de discuter des leçons apprises.

NON CLASSIFIÉ

Situation particulière

- [22] Le 23 août 2021, le directeur du SCRS a informé le Panel d'une situation particulière pour la première fois. Le Panel a demandé que des mises à jour sur cette situation lui soient régulièrement fournies.
- [23] Lors de la réunion du 7 septembre 2021, le directeur du SCRS a informé le Panel que le SCRS prenait des mesures pour atténuer les effets négatifs possibles de la situation. Tous les membres du Panel ont convenu que le comportement révélé par le renseignement ne remplissait absolument pas les critères pour une annonce publique.
- [24] Le Panel a eu des nouvelles de la situation après les élections, à la réunion du 10 décembre. À ce sujet, M. Stewart a expliqué qu'il était courant qu'en diplomatie, on frôle la limite entre ingérence et activité diplomatique normale. Le Panel a convenu qu'à aucun moment le comportement en question ne s'était approché du seuil pour une annonce publique.

Situation particulière : mésinformation ou désinformation ciblant le Parti conservateur du Canada (« PCC »)

- [25] M^{me} Morgan a rappelé qu'il y avait eu des discussions au sujet de campagnes de mésinformation ou de désinformation présumées contre Kenny Chiu et Erin O'Toole. Elle se souvenait avoir lu une évaluation détaillée des messages sur les médias sociaux réalisée par le Mécanisme de réponse rapide du Canada (« MRR ») et avoir bénéficié d'un breffage de la part du Groupe de travail sur ce même sujet.
- [26] Le Panel a été informé que le *Global Times* (une publication de la RPC) avait repris un article publié à l'origine par le *Hill Times* (une publication canadienne) dans lequel M. O'Toole déclarait qu'il voulait « pratiquement rompre les relations diplomatiques avec la Chine », un article qui suscitait de plus en plus d'intérêt sur WeChat. Les membres du Panel se sont rappelé qu'ils n'avaient pas déterminé de manière concluante si le récit était partagé organiquement par les usagers de médias sociaux de langue chinoise ou s'il avait été délibérément amplifié par la RPC. Le Panel a également étudié la question

NON CLASSIFIÉ

de savoir si l'article relevait de la désinformation ou de la mésinformation ou encore de l'expression légitime d'une opinion et d'un débat politiques.

- [27] M^{me} Drouin et M. Stewart étaient tous deux d'avis que, bien qu'il puisse être très important de « rectifier les faits », le rôle du Panel n'était pas de dénoncer tous les cas de mésinformation se produisant au cours des élections. Une tentative du Panel de corriger la mésinformation pouvait être contreproductive et aggraver l'effet de la mésinformation ou faire en sorte qu'elle attire davantage l'attention.
- [28] En fin de compte, le Panel a estimé que l'écosystème s'était naturellement nettoyé de la possible mésinformation concernant M. Chiu. Ce dernier avait d'ailleurs abordé la question publiquement sur sa plateforme personnelle. L'article sur Erin O'Toole a perdu en popularité dans la semaine précédant les élections.
- [29] M^{me} Charette savait qu'après les élections, le PCC avait exprimé des craintes d'ingérence dans un certain nombre de circonscriptions.
- [30] Bien que le Panel ait pris cette question au sérieux et que le Groupe de travail ait examiné les allégations soulevées, y compris celles formulées par le PCC, l'information disponible ne permettait pas de déterminer qu'un État étranger était responsable de l'information qui circulait en ligne.

Situation particulière

- [31] Les membres du Panel ont été informés durant la période électorale qu'il y avait eu et qu'il subsistait un niveau constant d'ingérence étrangère de la part de nombreux États étrangers. Ils n'ont toutefois reçu aucun renseignement révélant une recrudescence de l'ingérence étrangère pendant l'élection.
- [32] M. Daigle a précisé que le breffage auquel ils ont assisté le 10 décembre 2021, soit après l'élection, portait sur du renseignement relatif à de l'ingérence étrangère dans une grande agglomération, lequel suscitait des inquiétudes.

NON CLASSIFIÉ

Conclusion

- [33] M^{me} Drouin a expliqué que, par sa nature, le renseignement est fourni de façon fragmentaire et qu'il est parfois difficile d'en faire un récit cohérent. Le Panel s'est donc constamment appuyé sur les évaluations des agences de sécurité pour donner un sens au renseignement. Elle a noté que même s'il existait des moyens de rendre le renseignement plus intelligible, les agences se sont montrées efficaces maintenir le Panel informé. Les membres du Panel ont estimé qu'ils disposaient de toutes les informations nécessaires pour remplir leur mandat et qu'ils savaient à qui s'adresser pour poser des questions au besoin.
- [34] Les membres du Panel ont tous convenu qu'aucune des situations qui leur avaient été présentées durant les élections de 2021 ne s'est approchée du seuil pour une annonce publique et que les élections avaient été libres et équitables.
- [35] M^{me} Charette a noté que le débat public sur l'ingérence étrangère est sous-développé. La population a besoin d'une meilleure compréhension de ce phénomène. M. Morrison s'est dit d'accord avec l'idée que le meilleur antidote à l'ingérence étrangère est de sensibiliser le public et de braquer les projecteurs sur cette question. Il a fait remarquer qu'à l'avenir, les deux plus gros défis posés par l'ingérence étrangère au Canada seront probablement son impact sur les communautés issues des diasporas et la propagation de la désinformation ou de la mésinformation.