



Résumé de l'entrevue : Bureau de la Commissaire aux élections fédérales (Caroline Simard et Carmen Boucher) (l'étape 2)*

Caroline Simard, Commissaire aux élections fédérales et Carmen Boucher, directrice exécutive, Contrôle d'application de la loi, au Bureau de la Commissaire aux élections fédérales (BCEF), ont été interrogées par les avocats de la Commission le 25 juillet 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.

1. Introduction

- [1] Caroline Simard est la Commissaire aux élections fédérales (« **CEF** »)¹, la haute fonctionnaire indépendante chargée de veiller à l'observation et au contrôle d'application de la *Loi électorale du Canada* (la « **LEC** »). Elle occupe ce poste depuis sa nomination en août 2022.
- [2] Carmen Boucher est directrice exécutive, Contrôle d'application de la loi, au Bureau de la Commissaire aux élections fédérales (« **BCEF** »). À ce titre, elle gère les activités de contrôle d'application de la loi et la réception des dossiers. Depuis 1997, elle a occupé divers postes dans les domaines de la réglementation et de la sécurité au sein du gouvernement du Canada.

* Traduction

¹ Commissioner of Canada Elections ("CCE").

2. L'organisation du BCEF

2.1 Planification stratégique

- [3] La Commissaire Simard a lancé un exercice de planification stratégique quelques mois après son entrée en fonction. La direction du BCEF a fait appel à des consultants externes pour cibler les écarts entre la capacité du BCEF et les nouvelles exigences de l'écosystème électoral. Par la suite, une initiative de transformation a été entreprise et est toujours actuellement conduite afin notamment d'optimiser les processus et les outils du BCEF, ce qui lui permettra de remplir son mandat conformément à la nouvelle réalité de l'écosystème dans lequel il opère.
- [4] Un plan stratégique sur trois (3) ans a été élaboré, inspiré par la vision de faire de l'organisme un leader de classe mondiale dans son domaine pour contrer les menaces à la démocratie électorale de pair avec ses partenaires. Bien que de haut niveau, le plan stratégique comprend des piliers qui serviront à renforcer les capacités du BCEF à contrer l'ingérence étrangère.
- [5] L'exercice a également identifié les éléments nécessaires pour appuyer cette vision :
- a. Des changements opérationnels;
 - b. Un besoin de recevoir, de traiter et d'archiver et protéger des informations classifiées, incluant le renseignement;
 - c. Renforcer les partenariats existants et en créer d'autres, ce qui comprend des employés d'autres organismes gouvernementaux qui viennent prêter main forte dans le cadre de l'initiative de transformation;
 - d. Tisser des liens avec les organisations internationales chargées de veiller à l'observation et au contrôle d'application des loi électorales;
 - e. Approfondir la connaissance du renseignement et le processus de conversion du renseignement en preuve afin de renforcer l'autonomie du BCEF;
 - f. Instaurer la planification stratégique;
 - g. Améliorer l'efficacité des processus;

- h. Élaborer une approche basée sur la gestion du risque;
- i. Intégrer l'intelligence d'affaires (« business intelligence »);
- j. Établir un comité d'audit.

- [6] La Commissaire Simard explique que le BCEF effectue actuellement le travail nécessaire à la mise en œuvre du plan stratégique. En parallèle, le BCEF organisera à l'automne 2024 un symposium international avec ses homologues provenant de plusieurs pays incluant : l'Allemagne, les États-Unis, le Pays-Bas, le Royaume-Uni et l'Australie. L'objectif est de réunir ces organisations homologues pour réfléchir aux enseignements tirés, aux meilleures pratiques et aux enjeux communs, y compris ceux liés à l'ingérence étrangère dans les élections.
- [7] Le BCEF compte environ 80 employés, dont la moitié occupent des postes à durée déterminée de différentes durées. Le BCEF fait beaucoup appel à des ressources externes. M^{me} Boucher a expliqué qu'un véritable défi en matière de recrutement (manque de postes à durée indéterminée), de rétention et de mémoire institutionnelle (roulement permanent) en découle, et que cette situation impose à la direction le fardeau de pourvoir continuellement les postes.
- [8] Si la majeure partie des dossiers traités jusqu'à présent par le BCEF étaient des affaires de routine, la charge de travail actuelle se compose d'une multitude de dossiers complexes, dont plusieurs concernent les nouvelles technologies et des allégations d'ingérence étrangère. Le développement et le maintien de la capacité à enquêter sur des dossiers complexes requièrent une expertise, une formation et un temps de travail considérables, ce qui peut s'avérer difficile compte tenu de la taille de l'organisation et des contraintes budgétaires (décrites ci-dessous à la section 2.2). M^{me} Boucher a également fait remarquer que de nombreux membres de l'équipe d'enquête sont relativement nouveaux, y compris plusieurs membres de l'équipe qui n'ont pas encore travaillé dans le cadre d'un cycle électoral.
- [9] M^{me} Boucher a expliqué que le BCEF subit d'importants changements structurels visant à améliorer l'efficacité en réduisant les silos organisationnels existants. À l'automne 2024, toutes les fonctions et tous les rôles opérationnels seront regroupés

sous sa responsabilité, afin de disposer d'un gestionnaire commun. Le BCEF renforce également son équipe de services généraux pour soutenir ses objectifs décrits ci-dessus au paragraphe 5.

- [10] Cependant, la capacité du BCEF à faire que tous ces changements deviennent pleinement opérationnels exige qu'il : a) maintienne ses effectifs actuels; et b) se dote d'une capacité supplémentaire pour faire face aux changements dans l'écosystème électoral. La taille de l'effectif permanent actuel du BCEF devra être augmentée.

2.2 Les défis budgétaires

- [11] Le financement du BCEF provient de deux sources. Le budget annuel du BCEF est composé des crédits votés qui couvrent les salaires des employés permanents et des crédits législatifs [accès direct au Fond consolidé du revenu (« **FCR** »)] qui permettent de couvrir les dépenses liées aux autres activités courantes y compris les salaires des employés déterminés et les consultants. Il est à noter qu'hormis les augmentations liées aux ajustements des conventions collectives, le niveau des crédits votés du BCEF est resté gelé depuis 2019. L'accès au FCR devrait, en principe, permettre au BCEF d'augmenter à sa capacité de répondre aux besoins de son travail d'enquête sans avoir à solliciter l'aide ou l'autorisation du gouvernement, ce qui contribue à préserver son indépendance.
- [12] M^{me} Boucher a expliqué que, bien que le BCEF fasse de son mieux avec les ressources dont il dispose, le modèle actuellement en place ne correspond pas aux réalités ni aux besoins actuels de l'organisation. Le modèle du BCEF est basé sur celui utilisé par Élections Canada (« **EC** »), qui doit faire face à des coûts importants pendant les périodes électorales. Cependant, contrairement à EC, le BCEF n'est pas aux prises avec ce problème, car les plaintes et les renvois se poursuivent pendant tout le cycle électoral et les enquêtes complexes peuvent demander plusieurs années pour être bouclées.
- [13] Compte tenu de l'absence de financement supplémentaire, le BCEF doit recourir au fonds discrétionnaire pour répondre aux contraintes budgétaires annuelles. Par exemple, l'organisation recrute des employés à durée déterminée, des employés

contractuels et des consultants grâce au fonds discrétionnaire, conformément au modèle de financement et pour pallier le manque de financement de postes permanents.

- [14] La commissaire a indiqué que le BCEF explore actuellement la possibilité d'une demande de financement supplémentaire qui l'aiderait à réduire les écarts dans son budget actuel. Une augmentation de son financement de base offrirait au BCEF une plus grande stabilité financière tout en lui permettant de continuer à accéder au fonds statutaire dans des circonstances spécifiques. La commissaire Simard estime que ce changement est nécessaire pour exercer le mandat du bureau dans le contexte actuel et pour travailler efficacement avec ses partenaires.
- [15] M^{me} Boucher a déclaré que le BCEF devra disposer d'un budget annuel d'environ 10 millions de dollars pour financer ses opérations régulières sans tenir compte des nouvelles responsabilités ou fonctions découlant des changements législatifs proposés. Une augmentation du budget permettrait au BCEF de faire en sorte que les personnes travaillant sous contrat ou les employés à durée déterminée occupent désormais des postes permanents, comme d'autres ministères sont en mesure de le proposer, et d'apporter les avantages associés à la création de tels postes.

3. L'approche du BCEF en matière d'ingérence étrangère

- [16] En réponse aux questions posées par les avocats de la Commission, la commissaire Simard fait remarquer qu'aucun plan spécifique pour lutter contre l'ingérence étrangère existait lors de son entrée en fonction en août 2022. Hormis une brève mention dans ses breffages initiaux, elle n'a reçu ni breffage, ni note de service spécifiquement sur le sujet. Néanmoins, l'ingérence étrangère était dans le collimateur du BCEF avant les élections de 2019 et le commissaire précédent avait exprimé publiquement sa préoccupation à cet égard dans une entrevue publiée avant son départ en juin 2022.
- [17] A l'époque, l'ingérence étrangère était traitée sur un même pied d'égalité que la cryptomonnaie et la désinformation. Lors des entrevues et les témoignages de mars 2024, le BCEF a donné les détails des activités préparatoires que le bureau a entrepris avant les élections de 2019 et 2021. Bien que l'ingérence étrangère ait été sur le radar

du BCEF à l'époque, l'ampleur et la portée que le problème a pris au Canada à la suite des rapports des médias vers la fin de 2022 n'étaient pas prévues. Le plan stratégique 2023-2026 couvre l'ensemble des enjeux auxquels doit répondre le BCEF, y compris l'ingérence étrangère dans les élections.

- [18] M^{me} Boucher a déclaré que le BCEF n'a pas établi de plan propre à l'ingérence étrangère; le traitement de l'ingérence étrangère et la lutte contre celle-ci font partie intégrante de tous les aspects des opérations et de la stratégie du BCEF. Les défis associés aux enquêtes sur l'ingérence étrangère inspirent les initiatives de l'organisation, notamment la planification technique, les efforts visant à intégrer le renseignement et la sensibilisation des partenaires, ainsi que les décisions stratégiques internes.
- [19] Par exemple, le BCEF organise des réunions mensuelles du CISOCA [Comité stratégique d'observation, de contrôle et d'application, ou *Strategic Enforcement and Compliance Initiative Committee* (« SECIC ») en anglais, un comité de hauts fonctionnaires du BCEF qui examine des dossiers complexes et formule des recommandations à leur sujet], ce qui garantit une stratégie globale et cohérente en matière d'ingérence étrangère et de tout autre enjeu complexe.
- [20] Compte tenu du large éventail de tactiques et de technologies employées par les acteurs étatiques étrangers pour mener des activités d'ingérence étrangère, les enquêtes sur les dossiers d'ingérence étrangère nécessitent des investissements importants en temps et en ressources. Le personnel du BCEF se doit de comprendre les méthodes utilisées traditionnellement et celles qui se développent afin de déterminer si un dossier du BCEF présente un lien potentiel avec l'ingérence étrangère ou révèle l'existence d'un savoir-faire typique.
- [21] M^{me} Boucher a déclaré que si la majorité des dossiers du BCEF sont sans lien avec l'ingérence étrangère, celle-ci est néanmoins au cœur de son projet, qui est de devenir une organisation de classe mondiale. Pour atteindre cet objectif, le BCEF doit accroître sa capacité à gérer le renseignement en collaboration avec les organismes partenaires et à traiter les questions liées à l'ingérence étrangère, comme les cryptomonnaies, la désinformation et l'intelligence artificielle.

3.1 Défis posés par l'ingérence étrangère

- [22] La Commissaire Simard explique qu'il était essentiel pour le BCEF d'évoluer pour faire face à l'ingérence étrangère, dont le problème présente des défis de taille pour une micro-organisation comme le BCEF où les mêmes employés sont fréquemment appelés à soutenir plusieurs initiatives importantes simultanément. Selon elle, le BCEF a dû « construire l'avion en plein vol » car les employés se sont efforcés de développer la capacité du bureau à faire face à l'ingérence étrangère (et construire le « *business intelligence* » au fur et à mesure) tout en répondant à un nombre croissant de demandes du public (des médias, du parlement et même de la Commission sur l'ingérence étrangère) pour expliquer le rôle du BCEF et les activités associées à l'ingérence étrangère.
- [23] M^{me} Boucher a expliqué que l'ingérence étrangère avait des « répercussions énormes » sur le travail de l'équipe du BCEF. Sur une équipe d'environ 20 enquêteurs, trois ont été affectés à une seule affaire majeure d'ingérence étrangère (ce qui représente plus de 10 % de ses ressources d'enquête). Cette affectation de ressources est une indication directe de la complexité des dossiers dans lesquels l'ingérence étrangère est possible. Le BCEF a toujours été en mesure, en interne, de gérer des dossiers majeurs, les dossiers des appels automatisés de 2015 en étant un exemple. Le défi actuel tient au fait qu'il existe de nombreux dossiers de ce type, liés à l'ingérence étrangère et à d'autres enjeux, et l'on s'attend à ce que ce nombre continue d'augmenter à l'occasion des élections à venir.
- [24] La priorité lors des élections de 2019 et 2021 n'a pas été de faire appel à de nouveaux enquêteurs, mais plutôt de renforcer la formation et les connaissances du BCEF en matière d'ingérence étrangère. Des efforts sont en cours pour embaucher des enquêteurs supplémentaires et d'autres membres du personnel opérationnel, mais en raison des contraintes budgétaires, le BCEF ne dispose que de postes à durée déterminée pour la plupart. Les dossiers complexes nécessitent des compétences avancées en matière d'enquête et le BCEF est désavantagé par rapport à des ministères qui peuvent offrir des postes à durée indéterminée.

[25] La seconde priorité est d'élaborer la stratégie, la structure et les processus pour gérer les dossiers liés à l'ingérence étrangère. Cette tâche peut s'avérer difficile, car la taille réduite de l'organisation ne lui permet pas de mettre en place des structures et des divisions traditionnelles. L'incapacité de créer et de doter des postes à durée indéterminée pose des problèmes de gestion de la division nécessaire entre le traitement du renseignement et l'application de la loi/l'enquête.

3.2 Une démarche proactive en matière d'ingérence étrangère

- [26] Les personnes interviewées ont expliqué que, même si le BCEF n'exerce pas de surveillance et n'a pas de mandat de prévention, il cherche à détecter l'ingérence étrangère à un stade précoce et à en limiter les répercussions.
- [27] La responsabilité première du BCEF est de reconnaître les indices potentiels d'ingérence étrangère, ce qui lui permet de signaler les problèmes dans les dossiers existants qui l'incitent à enquêter plus en profondeur, même si ces dossiers ne sont pas initialement marqués comme des cas liés à l'ingérence étrangère.. La détection de l'ingérence étrangère nécessite d'en comprendre les indices, ce qui suppose que le BCEF tisse et maintienne des relations solides avec ses partenaires afin que cette compréhension soit étayée et soutenue.
- [28] M^{me} Boucher a expliqué que si la Gendarmerie royale du Canada (« **GRC** ») et le Service canadien du renseignement de sécurité (« **SCRS** ») peuvent tous deux effectuer certaines vérifications croisées de personnes et d'entités, le BCEF doit d'abord savoir qu'il existe un dossier ou une situation posant problème au sein des organismes partenaires pour susciter la demande. L'indépendance du BCEF et la nature confidentielle des dossiers qu'il traite exigent la plus grande discrétion et, de ce fait, les sujets d'intérêt sont rarement communiqués à d'autres organismes, de sorte que ces partenaires ne sont pas au courant des sujets d'intérêt du BCEF et sont donc moins susceptibles de communiquer de manière proactive des informations sur la personne en question. La clé du succès à l'avenir est d'ouvrir des voies d'échange avec les partenaires, d'avoir une place à la table des discussions régulières et d'avoir une visibilité sur les informations qui circulent.

[29] Grâce à un meilleur accès au renseignement, le BCEF prévoit un renforcement de sa capacité à détecter les activités d'ingérence étrangère. Si le BCEF a renforcé sa compréhension des méthodes d'ingérence de la République populaire de Chine (« **RPC** »), de nombreux autres pays sont également actifs dans ce domaine. Toutefois, dans une certaine mesure, le BCEF dépendra toujours de ses partenaires pour obtenir des pistes, de l'expertise et du renseignement, compte tenu de sa taille et de son mandat, et parce qu'il n'est pas un organisme de sécurité et de renseignement. Cette situation n'est pas problématique à condition que le renseignement soit communiqué judicieusement. Par exemple, si le BCEF a accès à l'infrastructure technique nécessaire pour recevoir des informations classifiées, il recevra régulièrement une grande variété de produits du renseignement et pourra accéder à des informations classifiées du Groupe de travail MSRE pendant les élections, ce qui pourrait permettre de donner une orientation aux enquêtes et d'approfondir certaines d'entre elles.

Établissement de relations avec le CANAFE

[30] M^{me} Boucher a expliqué que le BCEF essaie également de trouver des pistes d'enquête de manière indépendante grâce à l'accès aux informations du CANAFE. Le BCEF a officiellement demandé à être ajouté à la liste des destinataires d'informations du CANAFE en prévision de la 45^e élection générale.

[31] En tant que destinataire des informations du CANAFE, le BCEF pourrait recevoir des informations à l'initiative du CANAFE et des informations sur demande. Les organismes partenaires pourraient également demander au CANAFE de transmettre des informations au BCEF, ce qui ouvrirait la voie à de nouvelles pistes et à de nouveaux renvois. En outre, les informations du CANAFE pourraient aider le BCEF à traiter les sujets de la collecte d'informations en vrac et de la dissimulation de fonds.

[32] Les trois obstacles potentiels à l'ajout d'un destinataire désigné sont les suivants :

- a. La nécessité de s'assurer que le mandat et les exigences du BCEF sont conformes à la loi habilitante du CANAFE, organisme qui a été conçu principalement pour lutter contre le blanchiment d'argent et le terrorisme, et non pour le contre-espionnage ou l'ingérence étrangère;

- b. La nécessité de fixer des limites appropriées pour qu'il n'y ait pas de risque ou de perception d'ingérence électorale de la part du gouvernement;
- c. Le maintien de l'indépendance du BCEF.

Autres moyens de faire preuve de proactivité face à l'ingérence étrangère

- [33] La Commissaire Simard fait remarquer qu'elle a le pouvoir d'initier ses propres enquêtes. Ce pouvoir est rarement utilisé puisque, lorsque des allégations d'ingérence étrangère apparaissent dans les médias, des plaintes sont souvent très rapidement déposées auprès du BCEF. C'est pourquoi l'on dit que le BCEF est un organisme basé sur la réception de plaintes.
- [34] La Commissaire ajoute qu'elle s'attend à un nouveau partenariat avec le tout nouveau Commissaire à la transparence en matière d'influence étrangère [créé à la suite de l'adoption du projet de loi C-70], une fois que cette personne sera nommée, ce qui conduira vraisemblablement à des renvois et à des échanges d'informations entre les deux organismes. M^{me} Boucher a déclaré qu'il existait un potentiel de chevauchement entre les attributions de la CEF et celles du nouveau Commissaire à la transparence en matière d'influence étrangère (« **CTIE** »), et qu'une étroite collaboration était attendue.
- [35] M^{me} Boucher a également indiqué que le BCEF étudie la possibilité de moderniser la collecte en ligne, et notamment s'il existe d'autres moyens pour le BCEF de collecter des éléments de preuve en ligne. Par exemple, la collecte d'éléments de preuve à partir de groupes de discussion fermés permettrait au BCEF de procéder sans avoir besoin de faire appel à des témoins ou à des partenaires pour obtenir du contenu. M^{me} Boucher a fait remarquer que le BCEF est lié par les mêmes lois et les mêmes règles de protection des renseignements personnels que les autres organismes d'application de la loi et qu'il cherche à maximiser les capacités de collecte tout en respectant les droits de la personne garantis par la Charte. M^{me} Boucher a précisé que le BCEF n'effectue pas de surveillance ni de contrôle en ligne et qu'il n'a ni les ressources ni le mandat de surveiller les groupes de discussion en ligne. Les informations de source ouverte ne sont collectées que dans le cadre d'un examen ou d'une enquête ou dans le but d'assurer le respect ou l'application de la LEC.

3.3 La capacité linguistique du BCEF

- [36] La Commissaire fait remarquer que le BCEF dispose d'une grande expertise linguistique pour répondre aux besoins de plusieurs communautés ethnoculturelles au sein de la population canadienne. Elle note que les 80 employés du BCEF possèdent des compétences linguistiques dans plus de 15 langues différentes.
- [37] M^{me} Boucher a expliqué que le BCEF a renforcé ses compétences linguistiques en recrutant un personnel plus diversifié qui parle plusieurs langues. Ces connaissances linguistiques accrues peuvent contribuer à alléger les besoins en traduction, pour laquelle les ressources sont limitées au sein de l'administration fédérale, et permettre un examen et un tri des informations plus rapides et plus précis.
- [38] Les formulaires de réception des dossiers et de plainte du BCEF existent en français et en anglais. Toutefois, les usagers peuvent soumettre des informations au BCEF dans la langue dans laquelle ils se sentent le plus à l'aise. Le BCEF envisage de proposer les formulaires dans d'autres langues, mais cette initiative devra être mise en œuvre en tenant compte d'autres priorités, car elle nécessite la même expertise interne et les mêmes ressources techniques que d'autres initiatives. Actuellement, le BCEF se concentre sur la sensibilisation du public au travail du BCEF et à son mandat en tant qu'organe d'application de la *Loi électorale du Canada* (« **LEC** »). Bien que le BCEF puisse participer à des initiatives de sensibilisation et d'information, la sensibilisation du public est une mission qui relève généralement du mandat d'EC. Ces initiatives sortent généralement du cadre de l'application et du respect de la LEC.

3.4 Initiatives de sensibilisation à l'ingérence étrangère organisées par le BCEF

- [39] La Commissaire explique que le BCEF, avec ses ressources limitées, se concentre davantage sur le renforcement des liens avec ses partenaires que sur l'organisation d'ateliers académiques. La Commissaire Simard salut le travail récent du bureau pour avoir augmenté le savoir-faire des employés grâce à la formation et à l'éducation, ce qui était très motivant pour les employés.

- [40] M^{me} Boucher a déclaré que le BCEF est devenu de plus en plus actif en participant à des symposiums et en y faisant des présentations afin d'établir un réseau, de nouer des relations et d'accroître la visibilité de l'organisme. Par exemple, M^{me} Boucher a fait partie d'un groupe d'experts lors d'une récente conférence de la *Canadian Association of Professional Intelligence Analysts* sur la désinformation pendant les élections et a assisté à la conférence nationale de l'Association canadienne des chefs de police à l'été 2024, et fait partie d'un autre groupe d'experts dans le cadre d'une conférence qui aura lieu aux États-Unis en décembre. À cela s'ajoutent d'autres présentations et groupes d'experts au sein de la communauté de la réglementation. Le BCEF a également organisé des présentations de parties prenantes pour l'automne, notamment avec le SCRS, afin d'accroître la visibilité du BCEF et sa présence auprès des employés du SCRS.
- [41] Le BCEF organise aussi régulièrement des ateliers pour peaufiner les compétences de ses employés et participe à des initiatives de formation du gouvernement. Par exemple, l'organisme a récemment reçu du SCRS une formation sur le renseignement de source ouverte dans le cadre d'une initiative gouvernementale plus large d'une communauté de pratique.

3.5 Plateformes numériques

- [42] Le BCEF concentre ses ressources et son attention sur la prochaine élection générale. S'appuyant sur les relations existantes avec les entreprises de médias sociaux, y compris par le biais des points d'accès des organismes d'application de la loi, le BCEF, conformément aux efforts précédents déployés pour la préparation de l'élection générale, déploiera des efforts proactifs pour établir un contact avec les plateformes numériques à l'approche de l'élection générale.
- [43] Auprès de certaines plateformes, le BCEF est une entité capable de demander le retrait de publications qui contreviennent à la LEC et peut demander une autorisation judiciaire pour une ordonnance de communication afin de collecter des informations détenues par la plateforme. Les demandes de retrait peuvent être coordonnées avec des organismes

partenaires afin de garantir le respect de chaque mandat et de permettre, dans la mesure du possible, la collecte d'éléments de preuve avant le retrait.

- [44] Le BCEF n'entretient pas de relation suivie avec WeChat, bien qu'il ait déjà échangé avec l'entreprise par le passé sur des questions sans rapport avec l'ingérence étrangère. Si nécessaire, le BCEF pourrait tenter d'entrer en contact avec WeChat par des voies formelles, comme une ordonnance de communication. Toutefois, les conséquences secondaires potentielles de la signification d'une ordonnance de communication à une société détenue par des Chinois sur des questions liées à l'ingérence étrangère de la RPC devraient être prises en considération.

3.6 CEF169 – Rapport du MRR 2021

- [45] Les avocats de la Commission ont demandé à M^{me} Boucher de se prononcer sur une chaîne de courriels datant de février 2024 dans laquelle elle et des membres de son équipe discutent de la réception d'un rapport du Mécanisme de réponse rapide (« **MRR** ») en septembre 2021 sur d'éventuelles activités de désinformation du Parti communiste chinois contre le Parti conservateur du Canada (« **PCC** »). Le rapport du MRR auquel il est fait référence ne contenait aucune preuve ou piste d'enquête concernant une violation à la LEC.
- [46] Dans le cadre d'un examen plus large, l'équipe de M^{me} Boucher a cherché à comprendre si certaines informations susceptibles de relever du mandat du BCEF ne lui avaient pas été communiquées en 2021, et si le BCEF avait alors négligé des informations pertinentes. M^{me} Boucher a expliqué qu'il s'agissait d'une démarche de diligence raisonnable. L'examen a permis de déterminer que, bien que des informations tactiques n'aient pas été communiquées par les partenaires au moment de l'élection, rien n'indique que le résultat de l'enquête aurait été différent. Bien qu'il y ait eu un retard de 16 mois dans la communication de certaines informations potentiellement utiles pour le BCEF, une grande partie des informations provenait de sources ouvertes et le BCEF a fini par les obtenir.
- [47] Dans le cadre de cet examen interne, le BCEF a également examiné l'allégation d'ingérence étrangère sous la forme d'un repas payé dans la région du Grand

Vancouver, organisé à la demande du candidat du Parti libéral. La plainte portait à l'origine sur le financement politique et non sur des allégations d'ingérence étrangère potentielle. Sur la base des éléments de preuve dont il disposait, le BCEF n'a observé aucune preuve d'ingérence étrangère au sens de la LEC. Aucune allégation d'ingérence étrangère potentielle n'a été soulevée par le plaignant ni par aucun témoin potentiel, jusqu'à la fin de l'enquête.

- [48] Néanmoins, M^{me} Boucher a estimé que, même rétrospectivement, elle aurait appuyé les mêmes décisions relatives au dossier. Elle a également fait remarquer que la somme des informations classifiées examinées après coup peut avoir fait augmenter le degré de priorité du dossier, mais que rien n'indique que des pistes d'enquête aient été négligées lors de l'enquête initiale sur la plainte de 2021.

4. Accès aux informations classifiées

4.1 La nécessité d'avoir accès au renseignement

- [49] L'une des premières missions de M^{me} Boucher en tant que directrice exécutive a été d'établir un accès systémique aux informations classifiées. Sans cet accès, les enquêteurs ou les employés du BCEF doivent se rendre physiquement de Gatineau aux installations d'autres organismes pour recevoir des informations et du renseignement sur papier. Cette pratique est très inefficace, surtout en période électorale. Ces informations ne peuvent pas être sorties des installations respectives, et ne peuvent donc pas être facilement examinées, ce qui laisse le BCEF tributaire de la mémoire des participants. De même, sans accès au stockage classifié, le BCEF doit assister à des réunions classifiées, comme celles des comités de coordination de la sécurité électorale (« **CCSE** ») dans les installations du partenaire. En général, le BCEF doit alors contacter le SCRS si des informations intéressantes lui parviennent lors de la réunion du CCSE, afin d'obtenir de plus amples détails. Le BCEF dispose d'une armoire pour le stockage de documents classifiés sur papier, à laquelle seules M^{me} Boucher et une autre personne ont accès. Cette manière de fonctionner ne favorise pas la mémoire institutionnelle et, comme les documents sont sur papier, aucune piste de vérification n'existe en ce qui concerne l'accès aux documents.

- [50] Des exemples antérieurs montrent qu'un organisme a communiqué du renseignement à EC, en présumant que le BCEF le recevrait. En outre, l'absence d'infrastructure sécurisée signifie que le SCRS doit déterminer manuellement qu'un document doit être transmis, puis contacter le BCEF pour une lecture en personne. En permettant au BCEF d'accéder à la distribution électronique établie, il est moins probable qu'il soit oublié parmi les destinataires du renseignement pertinent.
- [51] Il existe deux moyens principaux d'accéder aux communications sécurisées : 1) par l'intermédiaire de l'Infrastructure secrète du gouvernement du Canada (« **ISGC** »); et 2) par l'intermédiaire du Réseau canadien Très secret (« **RCTS** »). L'ISGC permettrait au BCEF d'accéder aux communications de niveau Secret. Le BCEF a besoin d'accéder au RCTS (c.-à-d. de pouvoir accéder à des informations de niveau « Très secret ») pour recevoir du renseignement du SCRS.
- [52] M^{me} Boucher a déclaré que le BCEF a fait des progrès considérables dans ses efforts pour obtenir un accès aux communications sécurisées, malgré certains retards dus à la bureaucratie ou à un manque de connaissance du processus.

4.2 Accès à l'Infrastructure secrète du gouvernement du Canada (ISGC)

- [53] M^{me} Boucher a indiqué que le BCEF dépend d'Élections Canada pour son infrastructure technique et la sécurité de ses activités. Le BCEF cherche à obtenir un accès indépendant au RCTS parce que les exigences d'EC diffèrent et afin de préserver l'indépendance du BCEF dans le cadre de son mandat d'enquête.
- [54] À l'automne 2023, le BCEF a été informé qu'EC était en voie d'obtenir un terminal ISGC à son administration centrale, qui se trouve dans un bâtiment différent de celui du BCEF. Le BCEF n'a pas participé aux efforts initiaux, mais a été rapidement intégré par EC une fois que le BCEF a fait part de son intérêt quant à cet accès. Bien que l'infrastructure ait été installée vers novembre 2023, le terminal ISGC n'est devenu fonctionnel qu'en juillet 2024. Cela semble avoir été dû à des retards dans la finalisation

des points d'accès au terminal, comme les imprimantes, les clés USB et les cartes d'accès².

- [55] Bien que le terminal ISGC à EC soit utile pour le BCEF, M^{me} Boucher travaille avec EC pour évaluer la faisabilité de l'installation d'un terminal ISGC au BCEF même. Cela serait utile dans les cas où le BCEF a besoin d'un accès immédiat à des communications sécurisées, en particulier pendant une période électorale. L'évaluation de sûreté du bâtiment du BCEF sera faite à l'automne 2024.
- [56] Le terminal ISGC permettra au BCEF de communiquer avec les partenaires à un niveau Secret, ce qui permettra aux enquêteurs d'envoyer des courriels aux organismes partenaires, d'effectuer des vérifications nominatives et de recevoir des informations restreintes, mais de meilleure qualité, ainsi que des divulgations du renseignement.

4.3 Accès au Réseau canadien Très secret (RCTS)

- [57] M^{me} Boucher a déterminé que le BCEF doit avoir accès au RCTS pour pouvoir exploiter efficacement le renseignement. Le SCRS s'attend également à ce que le BCEF utilise la base de données et le système de distribution du renseignement établis. M^{me} Boucher estime que cette attente est raisonnable étant donné que la distribution électronique permet une meilleure protection du renseignement (c.-à-d., pistes de vérification), et qu'elle fait peser un fardeau moins lourd sur les organismes partenaires. En outre, le BCEF devrait être en mesure d'accéder aux informations dont il a besoin sans avoir à demander un soutien particulier au SCRS.
- [58] Le BCEF a décidé de ne pas demander l'autorisation de construire son propre local isolé pour l'information sensible cloisonnée (« **LIISC** ») à court terme, étant donné le délai important et les coûts élevés qui en découleraient. Le BCEF cherche plutôt à obtenir un accès partagé à un LIISC existant. Cela permettra un accès plus rapide au réseau classifié et permettra au BCEF d'évaluer le volume et les besoins, afin de décider si, à l'avenir, il aura besoin de se doter de son propre LIISC.

² CEF 275.

- [59] M^{me} Boucher a entrepris de se renseigner sur l'accès à un LIISC à l'automne 2023. Le BCEF a d'abord été informé que la plupart des entités gouvernementales ne considèrent pas leurs LIISC comme des ressources communes. De plus, certains organismes invoquent des préoccupations liées à la responsabilité juridique et à la disponibilité limitée des LIISC pour ne pas en partager l'accès avec le BCEF.
- [60] L'équipe de sécurité interne d'Élections Canada a fini par mettre le BCEF en contact avec le Centre d'expertise en sécurité, qui, à son tour, a joué un rôle déterminant dans la détermination d'emplacements possibles pour l'installation d'un LIISC pour le BCEF. En décembre 2023, un ministère voisin a indiqué qu'il était ouvert au partage de son LIISC et qu'il conclurait un accord de co-utilisation avec le BCEF.
- [61] À la fin du mois de février 2024, M^{me} Boucher a appris que le BCEF devait être une organisation autorisée pour accéder au RCTS et signer l'accord de co-utilisation. Le CST a donné la priorité à la demande du BCEF et a accordé la désignation en juillet 2024. M^{me} Boucher a fait remarquer qu'il s'agissait d'un délai très rapide et que cela témoignait du soutien des partenaires en matière de sécurité et de renseignement pour équiper le BCEF afin qu'il puisse gérer le renseignement de manière indépendante. EC a également soutenu la demande d'accès au RCTS et de statut d'organisation autorisée, ce qui permettra également à EC et au BCEF d'obtenir des capacités de vidéoconférence sécurisées dans le cadre de l'accord conclu avec le propriétaire du LIISC.
- [62] Plusieurs étapes restent à franchir avant que le BCEF n'ait accès au RCTS. Le BCEF doit : 1) se doter d'une infrastructure administrative désignée comprenant un haut fonctionnaire instruit et un responsable des communications cloisonnées, tous deux répondant à des exigences précises en matière d'expérience et de cote de sécurité; 2) signer l'accord de co-utilisation pour l'infrastructure nécessaire; 3) instruire et former le personnel; 4) rédiger les procédures et les politiques pertinentes; 5) obtenir l'approbation finale du CST; 6) participer à la formation concernant la base de données.
- [63] Le BCEF souhaite mettre en place une solution systémique à long terme pour répondre à ses besoins en matière de renseignement. Plusieurs organismes gouvernementaux ont été mobilisés jusqu'à présent. Des efforts supplémentaires sont nécessaires pour

mettre en place l'infrastructure, obtenir le financement des postes nécessaires et un soutien continu de la part de l'ensemble du gouvernement.

4.4 Difficultés à obtenir l'accès au renseignement

- [64] Interrogée sur un échange de courriels entre le BCEF et EC concernant les conditions d'instruction pour l'accès au renseignement³, M^{me} Boucher a fait remarquer que de nombreuses conditions doivent être respectées avant d'obtenir l'accès au RCTS. Ce processus peut s'avérer fastidieux, car il requiert des qualifications, une expérience et une formation particulières. La création des postes, puis le recrutement et la formation du personnel qualifié approprié peuvent entraîner un certain retard, mais le BCEF avance aussi vite qu'il le peut.
- [65] Par exemple, le HFI [haut fonctionnaire instruit] désigné doit être un cadre ayant de l'expérience dans le domaine de la sécurité et du renseignement, capable d'élaborer et de soutenir des procédures pertinentes. Cette personne ne peut pas se trouver en situation de conflit d'intérêts entre ses fonctions essentielles (p. ex., l'application de la loi) et la gestion du renseignement. De nombreuses responsabilités ne peuvent pas être sous-déléguées, et l'acceptation de la responsabilité d'informations et d'infrastructures classifiées implique une énorme responsabilisation. Le BCEF a l'intention de désigner le poste actuellement occupé par M^{me} Boucher comme étant celui du haut fonctionnaire instruit.

4.5 La conversion des renseignements en preuves

- [66] Le BCEF a réalisé des progrès considérables dans sa capacité à collaborer sur les questions de renseignement. Il y a un an, la majorité des enquêteurs du BCEF ne connaissaient pas le cadre Une Vision [processus par lequel les organismes de renseignement ou les enquêteurs peuvent divulguer du renseignement à une entité distincte sous une forme exploitable]. La culture interne en matière de renseignement a

³ CEF 270.

considérablement évolué au cours de l'année écoulée, à mesure que l'organisme se développe et évolue pour faire face à la menace de l'ingérence étrangère.

- [67] Depuis mars 2023, le BCEF travaille en étroite collaboration avec la GRC pour comprendre le cadre « Une vision » de la GRC. Il s'est notamment réuni pour aborder les détails du cadre comme la prise de notes, leur conservation et l'accès aux dossiers, et pour discuter des procédures tactiques en cas d'existence d'éléments de renseignement intéressants.
- [68] Le cadre « Une vision » du BCEF s'inspirera largement de celui de la GRC, même si, contrairement au BCEF, la GRC est dotée d'une direction générale et de bureaux régionaux, ce qui facilite la mise en œuvre des exigences en matière de cloisonnement interne. Une fois le cadre du BCEF rédigé, l'organisme travaillera avec le SCRS pour finaliser un cadre commun BCEF-SCRS qui sera annexé au protocole d'entente existant entre les deux entités.
- [69] M^{me} Boucher a expliqué que le BCEF a une idée et une vision générales de la manière d'intégrer le renseignement dans les activités et les enquêtes du BCEF. Il s'agit notamment d'utiliser le renseignement 1) pour former le personnel aux tactiques utilisées par d'autres pays; 2) de manière opérationnelle dans le cadre d'une enquête sur une violation des lois électorales; et 3) pour éclairer la planification stratégique du BCEF.
- [70] Deux mises en garde s'imposent. Premièrement, la faible mobilisation actuelle du BCEF à l'égard du renseignement est le résultat de sa faible exposition au renseignement. Les besoins du BCEF en matière de renseignement augmenteront lorsqu'il y sera plus exposé. Deuxièmement, il est difficile de convertir des renseignements en preuves sur le plan opérationnel, et ce défi est commun à tous les organismes d'enquête.
- [71] M^{me} Boucher est convaincue que l'utilisation du renseignement fera partie intégrante de la panoplie du BCEF une fois que les procédures nécessaires auront été mises en place et que le personnel aura vu à l'œuvre le processus de transformation du renseignement en éléments de preuve. Le BCEF doit démontrer qu'il dispose de mécanismes solides et de l'infrastructure technique nécessaire pour protéger le renseignement, afin que la communauté de la sécurité et du renseignement puisse

avoir confiance dans le BCEF et que ces organismes soient également plus enclins à communiquer du renseignement.

5. Relations avec d'autres entités

5.1 SCRS

- [72] Le BCEF continue à travailler de manière proactive avec le SCRS pour s'assurer qu'il reste en tête de liste et qu'il est intégrée dans la distribution de renseignement du SCRS. Par exemple, le BCEF travaillera avec le SCRS pour coordonner leurs lignes d'information respectives afin d'assurer la transmission d'informations pertinentes pour le mandat du BCEF, et le BCEF mène également des initiatives de sensibilisation pour collaborer avec l'administration centrale du SCRS et le SCRS de la région de la capitale nationale afin de s'assurer que la relation est bien établie pour permettre un échange fructueux et opportun d'informations pertinentes entre le SCRS et le BCEF.
- [73] Sans ces initiatives, le BCEF peut parfois échapper au radar du SCRS. Par exemple, à part les échanges d'information déclenchés par les travaux de la Commission sur l'ingérence étrangère, le BCEF n'a reçu qu'une seul breffage proactif du SCRS sur le renseignement au cours des deux dernières années. Il semble que le BCEF ne figurait plus sur la liste de distribution active du renseignement du SCRS, probablement à la suite de changements de procédure et d'un roulement de personnel au sein du SCRS. M^{me} Boucher a fait remarquer que la clientèle du SCRS se compose essentiellement de la communauté de la sécurité et du renseignement et des ministères dotés d'une infrastructure sécurisée. D'autres organismes gouvernementaux reçoivent également du renseignement, mais ce n'est naturellement pas l'objectif du SCRS en matière de collecte ou de diffusion. Il incombe donc au BCEF de se manifester et de chercher à améliorer ses relations avec le SCRS et d'autres partenaires en matière de sécurité et de renseignement.

5.2 Groupe de travail MSRE

- [74] Le BCEF n'a pas de statut officiel au sein du Groupe de travail sur les menaces en matière de sécurité et de renseignements visant les élections (le « **Groupe de travail** »). Néanmoins, le BCEF participe à certaines des réunions du Groupe de travail sur les MSRE, notamment celles qui se sont tenues de novembre 2023 à juin 2024 et qui portaient précisément sur l'ingérence étrangère⁴. Ces réunions ont été organisées par le SCRS avec une participation élargie, afin de permettre aux différents organismes partenaires de définir ou de clarifier leurs rôles en matière d'ingérence étrangère dans le processus électoral.
- [75] La Commissaire Simard explique que la décision de participer dans les réunions du Groupe de travail a été prise après de longues délibérations et réflexions à l'interne. Étant donné que le BCEF travaille de manière indépendante, toute participation devrait également en tenir compte et protéger toute menace réelle ou perçue à l'égard de cette indépendance. Le BCEF est d'avis qu'une participation ciblée apporterait de multiples avantages. Le BCEF ne peut transmettre des informations sur ses enquêtes au Groupe de travail que selon des circonstances très spécifiques, lorsque la Commissaire donne son approbation dans l'intérêt public, par exemple. Cependant, le BCEF peut prendre connaissance des échanges d'informations qui ont lieu lors de ces réunions et en faire le suivi directement auprès de l'organisme responsable. Sans cette participation, le BCEF risque de manquer des indicateurs qui provoqueraient une demande d'informations supplémentaires.
- [76] M^{me} Boucher a déclaré que le BCEF doit réfléchir attentivement à la manière de préserver son indépendance avant de demander ou d'accepter tout statut officiel au sein du Groupe de travail sur les MSRE. Ainsi, la Commissaire ne s'attend pas à ce que le BCEF s'engage dans une relation bilatérale avec le Groupe de travail car les interactions se passent plutôt par une relation bilatérale directement avec les partenaires.

⁴ CEF196.

[77] À l'heure actuelle, le BCEF n'a pas facilement accès aux RAPSIT (rapports de situation) classifiés du Groupe de travail sur les MSRE. Pour accéder aux RAPSIT en temps utile, le BCEF devrait avoir accès à une infrastructure classifiée.

5.3 GRC

[78] La Commissaire Simard explique qu'elle entretient une excellente relation de travail avec Mike Duheme, le Commissaire de la GRC. Selon la Commissaire Simard, le Commissaire Duheme et la GRC reconnaissent l'expertise du BCEF pour le travail d'enquête en lien avec les contraventions à la LEC et l'importance du travail de collaboration entre les deux organisations.

[79] Le BCEF collabore avec la GRC en ce qui concerne l'ingérence étrangère. La collaboration avec de grandes organisations peut s'avérer contraignante pour le BCEF, car les personnes qui y travaillent assument parfois de vastes responsabilités et peuvent donc avoir plusieurs homologues au sein d'une même organisation.

[80] Bien que le protocole d'entente existant entre le BCEF et la GRC ait expiré en mai 2024, les entités collaborent pour renouveler officiellement leur entente. Le BCEF est également sur le point de finaliser avec la GRC un protocole d'entente plus précis visant à mettre à jour et à officialiser l'accès du BCEF à la base de données du Centre d'information de la police canadienne (« **CIPC** »).

5.4 Démarches d'Élections Canada

[81] Le BCEF participe aux réunions des CCSE au niveau du sous-ministre adjoint et du directeur général. Le BCEF participe aussi à l'occasion aux réunions d'Élections Canada avec le Comité consultatif des partis politiques (« **CCPP** »).

[82] En outre, le BCEF participe au Groupe de travail interministériel sur les élections générales (« **GTIEG** »). Ce groupe de travail, dirigé par Élections Canada et composé de diverses entités gouvernementales comme le SCRS, le CST, Affaires mondiales Canada, la GRC, la Police provinciale de l'Ontario et les services de police d'Ottawa et

de Gatineau, cherche à accroître l'efficacité de la communication du renseignement au cours d'une élection⁵.

[83] Le BCEF cherche à participer au GTIEG en période d'élection générale, mais reconnaît également que les demandes de participation d'un représentant du BCEF à plusieurs cadres d'échanges sont nombreuses et concurrentes⁶. Le BCEF travaille sept jours sur sept en période d'élection générale, au cours desquels l'un des trois coordonnateurs de l'élection générale est de garde. La principale responsabilité du coordonnateur est d'assurer la permanence lorsqu'une plainte ou un signalement est reçu, de les trier et de les répartir comme il se doit. Ce rôle est rempli par des enquêteurs chevronnés et constitue un rouage central de la stratégie du BCEF visant à être le plus proactif possible au cours d'une période électorale.

5.5 Divers

[84] Le BCEF entretient des relations avec le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (« **CRTC** »); un protocole d'entente a été conclu entre les deux pour permettre au CRTC de transmettre au BCEF les plaintes liées au respect de la LEC. Le BCEF et le CRTC collaborent pendant les périodes électorales en ce qui concerne le Registre de communication avec les électeurs⁷.

[85] Le BCEF collabore avec les organismes électoraux provinciaux, en particulier pour les activités de préparation aux élections générales. Il n'a pas de programme formel d'échange d'informations et n'a pas reçu d'informations propres à l'ingérence étrangère de la part d'organismes provinciaux ou municipaux.

[86] Bien que le BCEF entretienne des relations avec les services de police locaux, en ce qui concerne l'ingérence étrangère, il n'a pas interagi avec les forces de police canadiennes, hormis la GRC.

⁵ Voir CEF185.

⁶ CEF193.

⁷ CEF54; CRT003

[87] Le BCEF n'entretient pas de relations suivies avec l'administration de la Chambre des communes, si ce n'est pour des comparutions devant des comités parlementaires. Le BCEF a établi une relation distincte avec le Service de protection parlementaire (« **SPP** »), dans laquelle il n'est aucunement question de l'ingérence étrangère.

5.6 Partis politiques

[88] Bien que le BCEF ne tienne pas de réunions régulières avec les partis politiques, pendant une élection, des canaux de contact sont établis entre le BCEF et chacun des principaux partis. Lors des élections les plus récentes, il s'agissait notamment de permettre l'accès sept jours sur sept aux avocats des Services juridiques du BCEF. Avant chaque période électorale, le BCEF reprend contact avec les partis pour s'assurer que les lignes de communication sont ouvertes.

[89] Le BCEF veillant au respect de la LEC, il fournit régulièrement aux partis politiques des conseils et des explications en amont sur les dispositions et les modifications apportées aux règles. À cela s'ajoute le travail de sensibilisation d'Élections Canada, qui tient notamment des réunions régulières avec les partis.

6. Répondre à l'ingérence étrangère

6.1 Le problème des ressources

[90] La Commissaire Simard explique que comme la plupart des organismes publics, le BCEF est confronté à un problème de ressources, qu'elle décrit comme « criant ». Elle réitère que le budget du BCEF devrait idéalement être doublé. Cela aurait pour effet de rendre le BCEF moins dépendant du fonds discrétionnaire.

6.2 La sensibilisation du publique

[91] La Commissaire Simard indique que le BCEF vient tout juste de finaliser un plan stratégique de communication pour sensibiliser le grand public canadien à l'existence du BCEF et de son mandat. De plus, la participation du BCEF à l'enquête publique sur

l'ingérence étrangère et les comparutions de la Commissaire devant différents comités parlementaires servent aussi à accroître la visibilité du BCEF.

6.3 Capacité à protéger les témoins

[92] Le BCEF reconnaît à quel point il est important de garantir l'anonymat des plaignants dans certaines circonstances. Sans la possibilité d'offrir une telle protection, les plaignants peuvent choisir de s'adresser à d'autres organismes qui peuvent offrir une plus grande protection et, dans certains cas, une indemnisation. Le BCEF peut recevoir et reçoit des plaintes anonymes. Le site Web du BCEF a été récemment modifié pour faciliter davantage le dépôt d'une plainte anonyme. Il précise également qu'il est essentiel de fournir une description détaillée des allégations et toutes les informations existantes lors du dépôt d'une plainte anonyme, étant donné que le BCEF ne sera pas en mesure d'assurer le suivi avec le plaignant pour obtenir des informations supplémentaires.

[93] La Commissaire Simard explique que le BCEF a déjà entamé une réflexion sur la possibilité de mettre en place un programme de protection pour les lanceurs d'alerte. Le bureau examine actuellement les différents aspects, questions et défis liés à un tel programme.

[94] Selon M^{me} Boucher, le BCEF ne dispose pas de ressources suffisantes pour entreprendre un autre projet d'envergure comme la création d'un programme d'informateurs confidentiels, qui nécessite des mécanismes de cloisonnement et de protection ainsi que des mesures de soutien intégrées pour les informateurs. Actuellement, les lois électorales n'autorisent vraisemblablement pas le BCEF à offrir une telle protection.

6.4 CEF 212 – Priorités à 100 jours

[95] Le document CEF 212 est une présentation intitulée « 100 Day Check-In » que M^{me} Boucher a faite au comité exécutif du BCEF et qui reprend ses principales observations à l'issue de ses 100 premiers jours au sein du BCEF. M^{me} Boucher a constaté que la structure du BCEF engendrait des silos, ce qui entraînait un manque

d'efficacité et des frustrations, ainsi qu'un manque d'autonomie pour le personnel de niveau opérationnel. Un examen similaire a été entrepris pour les services généraux et juridiques du BCEF.

- [96] Dans sa présentation, M^{me} Boucher a évoqué une culture conservatrice du renseignement à source ouverte au sein du BCEF. Le BCEF n'entreprend qu'une collecte passive qui ne nécessite pas d'interaction avec les personnes ou d'enregistrement sur les plateformes de médias sociaux. M^{me} Boucher estime qu'il est important de revoir la politique en matière de renseignement de source ouverte dans le cadre des efforts de modernisation en cours. Cette initiative nécessite des consultations juridiques pour s'assurer que le BCEF respecte la législation et la jurisprudence en vigueur.

6.5 Modifications législatives

- [97] Dans des commentaires généraux sur le projet de loi C-65, le BCEF a fait remarquer que les modifications législatives élargiraient la portée de nombreuses dispositions de la LEC. Certaines des modifications intègrent des modifications proposées par le directeur général des élections. Ces modifications élargiraient la portée des actes relevant de la compétence de la BCEF et les délais de manière à ce qu'ils s'étendent au-delà de la période électorale. S'il est adopté dans sa forme actuelle, et abstraction faite des autres changements qui pourraient résulter des modifications législatives, l'élargissement de la période d'application de la LEC nécessiterait l'embauche et la formation de personnel supplémentaire pour répondre aux besoins particuliers du BCEF.
- [98] La Commissaire Simard a indiqué que le BCEF n'a pas eu l'occasion de présenter des observations sur le projet de loi C-70, qui a reçu la sanction royale le 20 juin 2024. Néanmoins, le BCEF a communiqué certaines modifications proposées pour remédier à l'utilisation incohérente des termes « contravention » et « infraction » dans les versions française et anglaise de la loi. L'utilisation du terme « infraction » dans le texte de loi français a eu pour effet involontaire de limiter l'applicabilité de certaines dispositions aux enquêtes criminelles (et de ne pas les étendre au régime administratif). La Chambre des communes a corrigé cet écart en deuxième lecture.

[99] M^{me} Boucher a fait remarquer que le projet de loi C-70 comble une lacune dans la législation canadienne, en ce sens que les modifications proposées prévoient des restrictions claires sur la dissimulation de l'implication d'un gouvernement étranger dans les processus démocratiques canadiens, y compris en matière électorale. Il existe un potentiel de chevauchement avec la GRC, notamment en ce qui concerne le paragraphe 282.4(2) de la LEC, qui précise que l'influence indue peut être exercée lorsque l'un des actes accomplis pour influencer l'électeur constitue une infraction à une loi fédérale ou à un règlement pris en application d'une telle loi. Le BCEF pourra collaborer avec la GRC afin de déterminer la meilleure approche possible, les deux organismes pouvant être habilités à enquêter. En outre, les pouvoirs supplémentaires accordés au SCRS dans le projet de loi C-70 faciliteront la circulation du renseignement vers le BCEF, en particulier pour les dossiers ayant une composante étrangère ou internationale. Toutefois, le défi général de la conversion des renseignements en preuves reste un vrai dilemme.

[100] La Commissaire Simard explique qu'elle a proposé des recommandations au Comité des parlementaires sur la sécurité nationale et le renseignement (le « **CPSNR** »)⁸ portant surtout sur l'élargissement du régime des sanctions administratives pécuniaires (« **SAP** »). Par exemple, elle a proposé une augmentation du plafond des SAP (au-delà de 5,000\$) pour les contraventions commises par des entreprises (et non des individus) notamment en matière d'ingérence étrangère pour éviter le « cost of doing business ». Elle a également souligné l'absence de pouvoirs d'enquête en matière administrative dans la LÉC (comme les ordonnances de conservation des éléments de preuve et de communication ainsi que des dispositions pour faciliter la communication d'informations et d'éléments de preuve pour des pénalités similaires dans d'autres juridictions). Les pouvoirs d'enquête en matière criminelle ne peuvent être utilisés que dans les matières criminelles, avec un seuil de preuve plus exigeant qu'en matière administrative. De plus, elle a proposé aussi la suppression de la nécessité de prouver l'intention pour la majorité des contraventions, après analyse, tombant sous le régime des SAP.

⁸ CEF003 and CEF004.

[101] De manière générale, M^{me} Boucher a également fait remarquer que le BCEF aurait tout intérêt à disposer de pouvoirs lui permettant de remonter jusqu'aux sociétés affiliées et aux filiales.

7. Les courses à l'investiture et à la direction

[102] La Commissaire Simard fait remarquer que son mandat vis-à-vis les courses à l'investiture et à la direction se limite au financement politique. La Commissaire indique qu'elle a pris connaissance de la recommandation formulée par le CPSNR selon laquelle le gouvernement consulte les partis politiques pour déterminer si les courses à l'investiture et au leadership des partis doivent être ajoutées au cadre de la LEC. Elle indique qu'elle présentera ses observations directement au CPSNR.

[103] De façon plus générale, le grand défi de cette recommandation est le manque de ressources financières et humaines pour s'assurer que chaque course à l'investiture à travers le pays – dans maintenant 343 circonscriptions – est conforme à la LEC. M^{me} Boucher a précisé qu'en fonction de la loi applicable, le travail du BCEF pourrait même être deux fois plus important, car il ne dispose pas des ressources nécessaires pour surveiller les courses à l'investiture.

[104] Un autre défi est celui de la découverte et de la conservation des éléments de preuve. Lors d'une élection générale, Élections Canada a un pouvoir de surveillance générale dont l'organisme ne dispose pas en dehors de la période d'élection, et Élections Canada ne surveille pas les processus d'investiture, ce qui peut compliquer la collecte d'éléments de preuve.

[105] M^{me} Boucher ignore si le BCEF a reçu des plaintes concernant des allégations d'ingérence étrangère liées aux courses à l'investiture du PCC dans les circonscriptions de Richmond Hill et d'Aurora—Oak Ridges—Richmond Hill. Si de telles plaintes avaient été reçues, elles auraient été classées dès réception si elles ne relevaient pas de la compétence de la Commissaire. M^{me} Boucher a fait remarquer que même si les plaintes ne relevant pas du mandat du BCEF ne font pas l'objet d'une intervention ou d'une séance d'information, son équipe est intellectuellement motivée et curieuse à l'égard de

tels enjeux, et l'équipe du BCEF scrute les articles de presse pertinents pour se tenir au courant des développements qui pourraient être liés au mandat du BCEF.

[106] Interrogé sur les récents reportages des médias sur les changements potentiels à la réglementation des courses à l'investiture, le BCEF a déclaré que ladite réglementation selon des règles propres à chaque parti pourrait être une entreprise importante et coûteuse en ressources. La Commissaire Simard et le directeur général des élections, Stéphane Perrault, ont également tenu des consultations à ce sujet et continuent d'évaluer la meilleure façon de réglementer les courses à l'investiture tout en tenant compte des réalités dans lesquelles évolue chaque organisation.

8. Élections partielles

[107] M^{me} Boucher a déclaré que le BCEF a reçu plusieurs plaintes faisant état d'une ingérence étrangère dans les élections partielles de 2024. Avant l'entrevue, elle a examiné les plaintes et n'a rien trouvé de particulièrement inquiétant ou urgent en rapport avec l'ingérence étrangère.

[108] M^{me} Boucher a indiqué que le nombre de plaintes faisant état d'ingérence étrangère a considérablement augmenté depuis la mise en place de la Commission sur l'ingérence étrangère. La plupart des plaintes reprennent des allégations rapportées dans les médias ou expriment une frustration générale à l'égard de l'ingérence étrangère. Bon nombre de ces plaintes ne relèvent pas de la compétence du BCEF en vertu de la LEC.

9. Mise à jour sur les enquêtes en cours

[109] La Commissaire Simard a indiqué que, conformément à son engagement envers le public canadien de procéder à un examen rigoureux et approfondi des allégations d'ingérence étrangère, les enquêteurs du BCEF ont finalisé un rapport concernant leur examen des événements survenus dans la région du Grand Vancouver⁹. L'examen des allégations a consisté en des étapes d'enquête approfondies, notamment la tenue de 43 entrevues auprès de 36 personnes et la réalisation de recherches approfondies. Le

⁹ CEF0000152 (Dossier 2022-0925 du BCEF)

travail effectué par les enquêteurs du BCEF n'a pas permis de découvrir suffisamment d'éléments de preuve pour atteindre le seuil nécessaire au déclenchement d'une enquête formelle visant une personne ou une entité¹⁰.

[110] Les enquêteurs du BCEF ont indiqué dans le rapport que, bien qu'ils aient trouvé des preuves de l'existence d'une impulsion et une direction données par des représentants de la RPC à la campagne hostile au PCC, ils n'ont pas trouvé d'éléments de preuve permettant d'étayer une accusation d'influence étrangère indue (article 282.4 de la LEC) ou d'autres violations de la LEC.

[111] L'examen par le BCEF des allégations d'ingérence étrangère dans la région du Grand Toronto¹¹, y compris à Don Valley-Nord, se poursuit et aucune autre information ne peut être fournie pour l'instant.

¹⁰ CEF302_R.

¹¹ CEF0000150_R2 (Dossier 2022-0925-11 du BCEF)