

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'interrogatoire à huis clos : Affaires mondiales Canada (David Morrison, Cindy Termorshuizen, Alexandre Lévêque, Weldon Epp, Philippe Lafortune et Tara Denham)*

Les avocats de la Commission ont interrogé de hauts fonctionnaires d'Affaires mondiales Canada (« **AMC** ») au cours d'audiences à huis clos tenues en juillet et août 2024. Les avocats du procureur général du Canada ont comparu au nom du gouvernement du Canada et ont eu l'occasion d'interroger les témoins. L'audition s'est tenue en l'absence du public et des autres participants. Ce résumé divulgue la preuve pertinente 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.

Note aux lecteurs :

- Les avocats de la Commission ont fourni des notes explicatives entre crochets pour éclairer le lecteur.

1. Interrogatoire effectué par les avocats de la Commission

- [1] David Morrison est le sous-ministre des Affaires étrangères (« **USS** »). Il a été nommé à ce poste en octobre 2022. Auparavant, M. Morrison a été conseiller en matière de politique étrangère et de défense auprès du premier ministre au Bureau du Conseil privé (« **BCP** ») de 2019 à 2022, et sous-ministre du Commerce international de janvier 2022 à octobre 2022. Au cours de cette période, il a également occupé le poste de conseiller intérimaire à la sécurité nationale et au renseignement auprès du premier ministre pendant deux intervalles.
- [2] Cindy Termorshuizen est la sous-ministre chargée du sommet du G7 et la représentante personnelle du premier ministre (Sherpa) pour les sommets du G7 et du G20. Jusqu'à

* Traduction.

NON CLASSIFIÉ

quelques semaines avant l'entretien, elle était sous-ministre déléguée aux Affaires étrangères. Elle occupait ce poste depuis janvier 2022.

- [3] Alexandre Lévêque est sous-ministre adjoint chargé de l'Europe, du Moyen-Orient, de l'Arctique et du Maghreb. Il occupe ce poste depuis juillet 2023.
- [4] Weldon Epp est sous-ministre adjoint chargé de la région indopacifique depuis janvier 2023. Auparavant, il était directeur général chargé de l'Asie du Nord-Est, y compris la Chine.
- [5] Philippe Lafortune est le directeur général et dirigeant principal du renseignement à la Direction générale du renseignement. Il occupe ce poste depuis septembre 2022.
- [6] Tara Denham est la directrice générale du Bureau des droits de la personne, des libertés et de l'inclusion, qui est notamment responsable du Mécanisme de réponse rapide du G7 (« **MRR** »). Elle occupe ce poste depuis septembre 2022. De mai 2016 à septembre 2019, elle a été directrice du Centre pour la politique numérique internationale, qui dirige l'équipe de MRR Canada et sert de secrétariat au MRR du G7.
- [7] Au nom des témoins, David Morrison a confirmé l'exactitude du rapport institutionnel de l'étape 2 d'AMC. Chacun des cinq témoins présents lors de l'entretien du 15 juin 2024 (sauf Cindy Termorshuizen) a confirmé l'exactitude de la version classifiée du résumé de l'entretien que les avocats de la Commission ont mené avec lui. Tous ont adopté ces documents comme preuves devant la Commission.

2. Mandat d'AMC en matière d'ingérence étrangère

- [8] M. Morrison a expliqué que le mandat d'AMC est de prendre la direction, au sein du gouvernement du Canada (« **GdC** »), de l'intervention internationale du Canada dans le monde. Il s'agit principalement d'un mandat orienté vers la scène internationale. AMC est responsable de l'ensemble de la politique étrangère canadienne. AMC a trois ministres : la ministre des Affaires étrangères (« **MINA** »), la ministre du Commerce international et le ministre du Développement international. Ces mandats sont entièrement orientés vers la scène internationale, bien qu'ils aient des liens avec des groupes et des préoccupations nationaux.

NON CLASSIFIÉ

- [9] M. Morrison a expliqué que le mandat d'AMC recoupe le sujet de l'enquête de la Commission sur deux points, à savoir l'ingérence étrangère (« **IE** ») dans les élections et dans les processus démocratiques canadiens.
- [10] Premièrement, le MRR du G7 a été créé par le Canada et ses partenaires du G7 lors du sommet du G7 de 2018 qui s'est tenu dans la région de Charlevoix, au Québec. Il a été mis sur pied par souci des droits de la personne et de la démocratie, et s'est d'abord concentré sur la lutte contre la mésinformation et la désinformation en ligne dans le monde entier, également appelée manipulation de l'information et ingérence étrangères (« **MIIE** »). Pendant les élections générales de 2019 et 2021, le MRR Canada a concentré ses activités à l'intérieur du pays sur la surveillance du contexte national de la mésinformation et de la désinformation en ligne.
- [11] Deuxièmement, le Canada, comme tous les pays, mène ses relations internationales conformément à deux conventions internationales, la *Convention de Vienne sur les relations diplomatiques* et la *Convention de Vienne sur les relations consulaires* (« **CVRC** »). M. Morrison a décrit ces conventions comme les « règles du jeu » concernant la manière dont les États interagissent entre eux, notamment lorsqu'ils établissent des ambassades et des consulats sur leur territoire respectif. Le Bureau du protocole d'AMC fournit des services au corps diplomatique canadien, y compris des informations sur le comportement approprié des diplomates au Canada. Les diplomates canadiens à l'étranger bénéficient des mêmes courtoisies de la part des bureaux du protocole des pays hôtes. M. Morrison a souligné qu'AMC n'a pas pour mandat de surveiller le comportement des diplomates étrangers au Canada; cette tâche incombe aux agences de sécurité nationale. AMC facilite l'entrée et la sortie des diplomates au Canada, ainsi que l'obtention de leurs visas, et apporte son aide pour les questions administratives liées à leur immunité consulaire ou diplomatique. Il s'agit d'un rôle bien connu offert par le pays hôte dans tous les pays du monde.

3. La nature de la diplomatie

- [12] Le mandat général d'AMC, et la raison d'être de son vaste réseau de missions dans le monde, est d'assurer la sécurité et la prospérité à long terme des Canadiennes et des Canadiens, tant au Canada qu'à l'étranger. L'une des façons importantes dont AMC

NON CLASSIFIÉ

s'acquiesce de cette mission est de maintenir des discussions en direct et en continu avec les États étrangers, même ceux qui sont antagonistes.

- [13] M. Morrison a expliqué que les pays ont des relations, tout comme les personnes. Sur le plan international, le Canada a des amis, des alliés en vertu de traités, des États avec lesquels le Canada a très peu d'interactions, des États avec lesquels nos relations sont fondées sur l'octroi d'aide et des partenaires commerciaux clés, mais aussi des adversaires. Même si le Canada n'est pas d'accord avec les valeurs ou les idéologies de tous les pays, il doit néanmoins tenter d'interagir pour promouvoir ses propres intérêts nationaux. M. Morrison a décrit la gestion des relations conflictuelles comme « l'essence de la diplomatie ».
- [14] M. Morrison a pris l'exemple des relations entre le Canada et la Chine. La Chine est un pays communiste dont les valeurs sont parfois antinomiques à celles du Canada, mais la sécurité et la prospérité des Canadiennes et des Canadiens dépendent de cette relation. L'importance mondiale de la Chine est un fait, et le Canada peut donc soit rester sur la touche et observer, soit interagir et tenter d'adapter son comportement dans notre intérêt national.
- [15] On peut opposer la diplomatie à l'IE, qui est clandestine, secrète ou coercitive. La frontière entre la diplomatie et l'IE fait l'objet d'âpres discussions au sein du gouvernement. Les différents ministères et organismes ont des mandats et des points de vue différents sur le sujet. Par exemple, selon AMC, un diplomate menant des recherches sur des personnes impliquées dans le processus législatif dans le but de leur imposer des sanctions économiques relève de la diplomatie classique et d'une stratégie à laquelle le Canada a régulièrement recours. M. Morrison a fait remarquer que ce qu'un État fait avec les résultats de la recherche peut être ou ne pas être de l'IE.

4. L'état actuel des relations bilatérales du Canada avec les auteurs d'IE

4.1 La RPC

- [16] M. Morrison a expliqué que les relations du Canada avec la Chine ont changé radicalement en décembre 2018, lorsque la Chine a détenu arbitrairement Michael

NON CLASSIFIÉ

Spavor et Michael Kovrig. En septembre 2021, les deux Michael ont été libérés. Depuis, les deux parties ont tenté d'accepter les réalités de la nouvelle relation et de la reconstruire à partir de là, le cas échéant.

- [17] M. Epp a ajouté que les relations avec la Chine ont évolué, mais que le gouvernement a convenu d'une approche très claire. L'approche redéfinie admet que les relations se sont considérablement détériorées lorsque la RPC a utilisé des otages canadiens pour contraindre le Canada, mais elle reconnaît en même temps qu'il est nécessaire pour nos intérêts nationaux de dialoguer avec la RPC sur des enjeux bilatéraux et mondiaux. Tout en constatant la divergence de valeurs avec la RPC, le Canada cherche à concentrer ses relations sur des domaines où des progrès sont possibles et qui sont importants pour le Canada (changements climatiques, santé, fentanyl).
- [18] D'autres pays sont également en train de redéfinir leurs relations avec la RPC, qu'ils considèrent comme une puissance mondiale perturbatrice potentiellement à la fois positive et négative. M. Epp a souligné qu'en tant que grand et puissant pays, la RPC a une approche très différente de l'interprétation du droit international et estime devoir être en mesure de mener la danse au niveau mondial. Il a fait remarquer que la réaction de la RPC aux discussions sur l'ingérence étrangère est le reflet de son insécurité de longue date quant aux points de vue des autres pays sur ses affaires intérieures. La RPC réagit très agressivement lorsque d'autres pays évoquent ses obligations internationales dans des domaines comme les droits de la personne, qualifiant ces critiques d'« ingérence étrangère », ce qui brouille le concept d'ingérence étrangère réelle tel qu'il est examiné par la Commission.
- [19] Se référant à son entrevue avec la Commission, M. Morrison a rappelé qu'il avait déclaré qu'il ne serait pas possible d'avoir une définition commune de l'IE, approuvée par les Nations Unies ou un autre organisme mondial, car la Russie et la RPC devraient participer à l'élaboration de cette définition, et elles ont une notion très différente de l'ingérence étrangère.

NON CLASSIFIÉ

4.2 L'Inde

[20] M. Morrison a expliqué que les relations bilatérales avec l'Inde sont également importantes, mais qu'elles sont difficiles à gérer depuis longtemps, depuis la tragédie d'Air India. Dans le contexte d'une stratégie indopacifique plus large et de nos intérêts relatifs dans un environnement géopolitique changeant, le Canada a tenté d'établir des relations avec l'Inde avant que celle-ci n'accueille le sommet du G20 de 2023, mais ces efforts ont été interrompus après que l'Inde a été soupçonnée d'avoir commandité le meurtre du citoyen canadien Hardeep Nijjar en juin 2023, ce qui a conduit à des relations incertaines.

[21] M. Epp a ajouté que les relations très diverses avec l'Inde sont essentielles. Elles doivent être bien gérées, mais s'inscrivent dans le contexte difficile de l'histoire complexe des deux pays. Il existe un défi de longue date, qui consiste à surmonter des différences de perspective fondamentales. L'Inde se concentre sur le terrorisme et les risques pour la sécurité, qu'elle considère comme le fait de ressortissants étrangers ou de ses propres ressortissants à l'étranger. Dans le contexte canadien, cette attention est indissociable de la communauté sikhe canadienne et de la perception par l'Inde du risque pour la sécurité lié à la question intérieure indienne du Khalistan. Par ailleurs, le Canada s'attache à protéger les droits des Canadiennes et des Canadiens ainsi que d'autres personnes au pays, notamment en ce qui concerne leur liberté d'expression et d'association.

4.3 Le Pakistan

[22] M. Epp a expliqué que la stabilité économique et politique du Pakistan a été mise à rude épreuve ces dernières années. Le Canada participe à tous les aspects des relations bilatérales avec ce pays, mais plus particulièrement en travaillant avec le gouvernement et la société civile pour agir sur les indicateurs de retard de développement, notamment pour les femmes et les filles¹. En outre, le Canada a aidé le Pakistan à faire face à l'afflux massif de réfugiés afghans dans le pays en mettant en place des mécanismes pour réinstaller certains de ces réfugiés au Canada.

¹ M. Epp a fait remarquer que le Pakistan figure au deuxième rang des pires pays au monde en ce qui concerne le traitement des femmes.

NON CLASSIFIÉ

[23] Malgré ces efforts, la gestion de certains aspects de la représentation diplomatique du Pakistan au Canada continue de générer des tensions. L'examen par le Canada des visiteurs potentiels, la délivrance des visas et les contrôles de sécurité des visas posent des problèmes liés à la gestion du risque d'ingérence étrangère de la part du Pakistan.

4.4 La Russie

[24] M. Lévêque a expliqué que la relation du Canada avec la Russie est conflictuelle. Les relations diplomatiques entre les deux pays sont au point mort depuis l'invasion de la Crimée par la Russie en 2014, lorsque des mesures ont été prises pour restreindre le niveau d'interaction avec les diplomates russes. Dans le cadre d'une politique d'interaction contrôlée, le nombre de questions sur lesquelles le Canada a interagi avec des représentants russes entre 2014 et 2022 est très limité. L'un des seuls sujets sur lesquels la collaboration s'est poursuivie est l'Arctique.

[25] Avec l'invasion à grande échelle de l'Ukraine par la Russie en 2022, pratiquement tous les contacts officiels avec la Russie ont été suspendus. Les relations diplomatiques sont maintenues afin que des échanges puissent avoir lieu, mais la plupart ont servi à exprimer un mécontentement à l'égard du comportement de la Russie. Des sanctions économiques ont été imposées à ce pays en vertu de la *Loi sur les mesures économiques spéciales* et de la loi Magnitsky.

4.5 L'Iran

[26] M. Lévêque a expliqué que la relation du Canada avec l'Iran est probablement la plus limitée. Les relations diplomatiques avec ce pays ont été rompues en 2012, lorsque le Canada a fermé son ambassade à Téhéran et expulsé les diplomates iraniens du Canada. Il n'y a pratiquement pas de dialogue avec l'Iran et les seules communications ont été des critiques. Depuis 22 ans, le Canada parraine la démarche d'adoption d'une résolution au Commissariat des droits de l'homme des Nations Unies critiquant le bilan de l'Iran en matière de droits de la personne.

[27] Le mécontentement du Canada à l'égard de l'Iran est dû à deux facteurs : premièrement, l'Iran a un bilan désastreux en matière de droits de la personne, en particulier en ce qui concerne les femmes, les minorités, les droits démocratiques et la liberté d'expression.

NON CLASSIFIÉ

Deuxièmement, ce pays soutient des groupes terroristes opérant dans la région du Golfe et au Levant (Hamas, Hezbollah et Houthis), ce pourquoi le Canada de l'a qualifié d'État qui appuie le terrorisme. Le Canada a également récemment inscrit le Corps des Gardiens de la révolution iranienne sur la liste des entités terroristes.

[28] Pour fournir des services consulaires de base aux Canadiennes et aux Canadiens en Iran, le Canada a conclu un accord avec l'Italie, qui maintient une présence diplomatique à Téhéran. De même, l'Iran a conclu un accord avec la Suisse pour ses ressortissants au Canada.

5. Trousse à outils contre l'ingérence étrangère

5.1 Surveillance, analyse et production de rapports

5.1.1 Le MRR Canada

[29] M^{me} Denham a expliqué que le MRR du G7 a été annoncé lors du sommet du G7 de 2018 qui s'est tenu dans la région de Charlevoix, au Québec. Le MRR est une initiative canadienne visant à lutter contre les menaces qui pèsent sur la démocratie, axée dans un premier temps sur la désinformation.

[30] Pour que le G7 continue à se concentrer sur les menaces que la désinformation fait peser sur la démocratie, le Canada dirige en permanence le secrétariat du MRR du G7. Le G7 compte très peu de secrétariats permanents, car la plupart d'entre eux font l'objet d'une rotation. Le fait que le MRR du G7 soit un secrétariat permanent démontre l'importance que le Canada et ses partenaires du G7 accordent à cette question. Le secrétariat soutient la coordination de l'échange d'informations entre les membres du G7, organise des réunions tout au long de l'année, produit des rapports annuels sur les menaces actuelles et coordonne les groupes de travail.

[31] Chaque membre du MRR du G7 a désigné un centre de liaison qui permet la transmission d'informations au secrétariat et favorise le dialogue au sein du G7. Le centre de liaison peut être basé au sein d'un ministère des Affaires étrangères ou d'un ministère national, en fonction de l'expertise disponible dans l'administration de chaque pays membre.

NON CLASSIFIÉ

- [32] En outre, chaque membre du MRR du G7 possède une expertise distincte. Celle du MRR Canada réside dans sa capacité à détecter les tactiques utilisées en matière de désinformation. L'Allemagne, par exemple, est spécialisée dans le traitement des menaces infranationales.
- [33] La division du MRR d'AMC emploie 18 personnes à temps plein. Parmi elles, on compte huit analystes techniques pour le MRR Canada, avec des équipes axées sur la Russie et la Chine, ainsi que sur d'autres régions comme le Moyen-Orient. Sept analystes politiques, dont deux gèrent le secrétariat, travaillent sur des questions de politique générale comme la définition des termes, le soutien au dialogue avec les organisations multilatérales et la promotion de la Déclaration mondiale sur l'intégrité de l'information.
- [34] [En 2019, le GdC a créé le Plan pour protéger la démocratie canadienne, qui comprenait un mécanisme permettant aux principaux organismes de sécurité et de renseignement d'échanger du renseignement et des informations sur les menaces pesant sur les élections : le Groupe de travail sur les menaces en matière de sécurité et de renseignement visant les élections (« **Groupe de travail** »)]. Le MRR Canada a participé au Groupe de travail MSRE depuis sa création en raison de sa capacité technique à surveiller l'environnement en ligne, qui n'existait pas ailleurs dans le GdC. Pendant les élections de 2019 et 2021, le MRR Canada a soutenu le Groupe de travail en effectuant des recherches et des analyses sur des documents de source ouverte sur les indicateurs d'IE potentielle dans l'environnement en ligne au Canada, ainsi qu'en fournissant des informations échangées par les partenaires du G7 sur l'évolution des tactiques de menace.
- [35] En 2023, le premier ministre a ordonné l'activation du Groupe de travail pour surveiller les élections partielles. Le représentant d'AMC au sein du Groupe de travail ainsi que le reste de l'équipe du MRR Canada ont dû consacrer une grande partie de leurs ressources limitées à la surveillance de l'environnement informationnel national. Ces ressources auraient autrement été affectées à la surveillance de l'environnement international afin de détecter les nouvelles tactiques de menace de MIIE et d'en rendre compte, conformément au mandat international du MRR Canada.

NON CLASSIFIÉ

[36] M^{me} Denham a indiqué qu'elle avait fait part de ses préoccupations aux échelons supérieurs, car le rôle au sein du Groupe de travail ne correspondait pas au mandat international du MRR Canada ni au rôle d'AMC en ce qui a trait à la capacité à long terme au sein du gouvernement du Canada. Elle pense que le MRR Canada devrait continuer à faire partie du Groupe de travail parce qu'il est utile d'apporter à ce groupe les constats internationaux faits par le MRR Canada et les partenaires du G7. Cependant, la responsabilité permanente de la surveillance de l'environnement d'information nationale pour la désinformation n'est pas viable pour le MRR du Canada, qui est une division d'AMC.

[37] M. Morrison a ajouté que dans la mesure où la désinformation en ligne représente une menace pour la sécurité du Canada, les agences de sécurité nationale du Canada devraient développer la capacité d'examiner ce phénomène, y compris la désinformation provenant de sources nationales. Il a suggéré qu'il était également possible de travailler avec des partenaires internationaux qui ont l'expérience de la protection des élections à l'étranger.

[38] M. Morrison a indiqué que des conversations étaient en cours sur le renforcement des capacités de surveillance nationale au sein des ministères nationaux (Sécurité publique ou BCP) afin de tirer les leçons de ce que le MRR Canada a appris et de s'accaparer cette partie du rôle actuel du MRR Canada.

5.2 Divulgations publiques de MIIE

5.2.1 Campagne de désinformation sur WeChat visant le député Michael Chong

[39] M^{me} Denham a expliqué que le terme approprié pour la caractérisation publique de la MIIE est « divulgation publique » et non « attribution », qui est utilisé pour les cyberattaques. Le processus de détermination de la source d'une campagne de MIIE est très différent de celui concernant la source d'un cyberincident. Il n'est pas possible de parvenir au même niveau de certitude pour les campagnes de MIIE que pour les cyberincidents.

[40] M^{me} Denham a expliqué qu'au cours de l'été 2023, le MRR Canada surveillait l'environnement en ligne du Canada dans le cadre du travail du Groupe de travail

NON CLASSIFIÉ

pendant les élections partielles de 2023. En conséquence, le MRR Canada a détecté une pointe de comportement coordonné anormal sur WeChat entre les 4 et 13 mai 2023, ciblant Michael Chong. Étant donné que le MRR Canada se concentrait sur la surveillance des élections partielles et que M. Chong n'était pas impliqué dans ces élections, le MRR Canada n'a pas eu les ressources nécessaires pour effectuer l'analyse judiciaire numérique de ce qui avait été observé avant le 28 juin 2023, après la fin des travaux du Groupe de travail MSRE sur les élections partielles.

[41] Plusieurs indices ont conduit le MRR Canada à avoir un niveau de confiance élevé dans le fait que la campagne de MIIE était liée à la RPC et à recommander au Comité des sous-ministres sur la gestion de l'intervention du renseignement (« **CSMGIR** ») de procéder à une divulgation publique :

- un tiers des 72 comptes concernés étaient liés à la RPC, mais dont les liens peuvent être opaques;
- les deux tiers des comptes étaient anonymes et n'avaient jamais publié de commentaires sur la politique canadienne. En raison de l'augmentation soudaine de leurs activités, le MRR Canada a estimé qu'il s'agissait probablement d'une campagne coordonnée;
- la campagne a coïncidé avec la déclaration par le Canada de M. Zhao Wei comme persona non grata (« **PNG** ») [voir ci-dessous pour plus d'informations].

[42] M^{me} Denham a fait remarquer que la campagne de MIIE visant M. Chong était très différente de celle rapportée par Kenny Chiu lors de l'élection générale de 2021.

[43] Dans le cas de M. Chiu, la désinformation provenait de quatre sites Web canadiens légitimes qui traitent régulièrement du Canada et qui n'ont aucun lien connu avec la RPC. Le MRR Canada n'a pas été en mesure de déterminer s'il s'agissait ou non d'une conversation naturelle se déroulant dans un environnement politique passionné, de sorte que le niveau de confiance permettant de cerner la probabilité de manipulation de l'information étrangère était faible.

[44] Dans le cas de M. Chong, le MRR Canada a pu trouver plus de 70 comptes amplifiant l'information. Bon nombre de ces comptes avaient des liens connus avec la RPC et leurs

NON CLASSIFIÉ

auteurs n'avaient jamais commenté la politique canadienne, ce qui a fait paraître la discussion inauthentique. Pour cette raison, le niveau de confiance permettant de déterminer la probabilité d'une manipulation d'informations étrangères était beaucoup plus élevé dans le cas de M. Chong.

[45] Le 6 juillet 2023, le MRR Canada a recommandé au CSMGIR de publier une déclaration publique pour divulguer l'existence de la campagne de MIIE visant M. Chong. Le dossier envoyé au CSMGIR comprenait un dossier afin de soutenir un breffage recommandé pour M. Chong, une démarche auprès de l'ambassadeur de la RPC et un rapport public qui a également été traduit en mandarin.

[46] Cette recommandation a été acceptée et une déclaration publique a été publiée le 9 août 2023. Le MRR Canada a également fait un suivi auprès de Tencent [la société mère de WeChat] le mois suivant et lui a communiqué l'information. Cependant, le MRR Canada ne savait pas si Tencent donnerait suite à cette information et il n'y a pas eu d'autre dialogue avec cette entreprise.

5.2.2 La campagne de spamouflage

[47] M^{me} Denham a expliqué que le terme *pourriel* décrit mieux le « spamouflage ». Il s'agit essentiellement d'un grand volume d'informations que des comptes automatisés envoient à des comptes de médias sociaux dans l'espoir qu'il y ait une interaction avec le contenu et, idéalement pour les auteurs, une large diffusion par d'autres utilisateurs. M^{me} Denham a fait remarquer qu'il ne s'agit pas d'un mécanisme très efficace pour la MIIE, car la plupart des gens sont capables d'identifier les pourriels et n'interagissent pas avec le contenu.

[48] M^{me} Denham a fait remarquer que la tactique du spamouflage a fait l'objet de nombreuses recherches et qu'elle a été associée à la RPC. Le spamouflage a été principalement mené en anglais et représente la tentative de la RPC de déployer ses efforts au-delà de WeChat et sur d'autres plateformes de médias sociaux. Selon elle, ce spamouflage est une tentative de la Chine, jusqu'à présent peu efficace, d'inonder différents environnements en ligne de messages dans d'autres langues que le mandarin.

NON CLASSIFIÉ

- [49] En septembre 2023, un pays très familier avec la tactique de spamouflage de la RPC a averti le MRR Canada que ses recherches avaient révélé qu'une campagne de spamouflage visait les parlementaires canadiens. Une fois cet avis reçu, l'équipe technique de MRR Canada a été en mesure de valider cette information.
- [50] La campagne comprenait l'utilisation d'un contenu vidéo généré par l'intelligence artificielle (« IA ») semblant montrer un critique sino-canadien de la RPC résidant à Vancouver tenant des propos dénigrants à l'égard de divers députés. Parmi les personnes dont les comptes ont reçu ce contenu, on trouve le premier ministre, le chef de l'opposition et un certain nombre d'autres députés, mais il semble que le critique ait été la cible principale de la campagne. Le MRR Canada a estimé que l'incidence probable de la campagne de spamouflage sur les parlementaires canadiens était faible. En revanche, l'ampleur de l'incidence sur le porte-parole a été jugée très élevée².
- [51] M^{me} Denham a ajouté qu'il s'agissait de l'une des premières campagnes où le MRR Canada a été en mesure de déterminer, avec un degré élevé de confiance, l'utilisation de contenu vidéo généré par l'IA.
- [52] Le MRR Canada a documenté l'incident et a préparé un dossier pour l'approbation du CSMGIR sur la campagne qui pourrait être divulgué publiquement. M^{me} Denham a expliqué que l'intention était d'informer les députés et le dissident de la campagne et de communiquer les détails de la campagne au public afin qu'ils soient au courant de la tactique de camouflage de pourriels. Le CSMGIR a approuvé la proposition et le MRR Canada a communiqué avec les députés ciblés et le dissident, et a divulgué le dossier au public. Une circulaire a été envoyée à tous les parlementaires à ce sujet³ afin de s'assurer que toutes les personnes concernées disposaient des mêmes informations.
- [53] M^{me} Denham a expliqué que la réponse du Canada à cette campagne de spamouflage était un exemple du bon fonctionnement du MRR du G7. Un pays partenaire a fourni les informations du MIIE et le MRR Canada a été en mesure de les vérifier et d'y répondre.

² CAN025903.

³ CAN025955.

NON CLASSIFIÉ

5.3 La cyber attribution

5.3.1 Cadre de la cyber attribution

- [54] M^{me} Denham a relevé que la cyber attribution est un processus très précis régi par des accords internationaux qui définissent les comportements acceptables dans le cyberespace. En 2015, l'Organisation des Nations Unies (**ONU**) a créé un cadre pour le comportement responsable des États dans le cyberespace et, en 2018, il a été largement reconnu que le droit international s'applique dans le cyberespace. Par conséquent, il existe des normes et des principes qui sont censés s'appliquer. Le Canada et ses alliés prônent le respect de ces principes. Comme l'environnement juridique international continue d'évoluer dans ce domaine, le Canada s'efforce d'articuler sa stratégie pour réagir lorsqu'il constate des comportements qui ne respectent pas les normes convenues et le droit international.
- [55] Le cadre du GdC pour l'attribution publique de la responsabilité relativement aux cyberactivités malveillantes⁴ a été mis en place en 2019 et contient quelques éléments clés. Premièrement, il y a une évaluation technique dirigée par le CST pour évaluer la probabilité qu'un cyberincident soit le fait d'un acteur étatique. Deuxièmement, il y a un élément national qui est dirigé par Sécurité publique ou par le ministère de la Défense. Il s'agit d'évaluer l'incidence de l'attribution publique de la cyberactivité malveillante sur les activités des organismes nationaux. Enfin, il y a une évaluation juridique, menée par l'équipe de droit international d'AMC, pour déterminer si l'activité en question a violé le droit international et les normes de l'ONU en matière de comportement acceptable dans le cyberespace.
- [56] M^{me} Denham a expliqué que les évaluations des différents services sont communiquées à AMC, qui est chargé de diriger le cadre d'attribution. AMC procède ensuite à une évaluation des risques en matière de politique étrangère, étant donné que l'attribution publique consiste en fait à « dénoncer » le comportement d'un État. AMC formule alors une recommandation quant à la possibilité d'une divulgation publique ou d'autres mesures à prendre. La décision revient à la ministre des Affaires étrangères.

⁴ CAN044468.

NON CLASSIFIÉ

[57] M^{me} Denham a ajouté qu'AMC envisage de supprimer les mots « attribution publique » du titre du cadre cybernétique afin de reconnaître que sa boîte à outils de lutte contre les cyberattaques ne se limite pas à l'attribution publique. Elle a noté que, depuis que cet outil a été mis en place en 2019, AMC a reconnu que d'autres outils diplomatiques peuvent être plus appropriés dans le contexte des relations bilatérales avec le pays concerné. Elle a donné l'exemple d'une démarche ou d'une coordination avec des États alliés pour dénoncer le comportement comme solution de rechange à l'attribution publique par le Canada.

5.3.2 Les cyberattaques sur les réseaux canadiens

[58] Les avocats de la Commission ont renvoyé les témoins à un mémorandum adressé à la ministre et daté du 30 avril 2024, intitulé « *Response to increased pattern of malicious cyber activity directed at Canada* » [Réponse à l'intensification des cyberactivités malveillantes visant le Canada]. Cette note traite des cyberattaques visant les réseaux canadiens. M^{me} Denham a indiqué qu'il arrive que le cadre de cyber attribution soit déclenché, mais qu'en fin de compte, l'évaluation technique ne permette pas d'attribuer de manière concluante l'activité à un État étranger.

[59] M^{me} Denham a expliqué que la communauté de la sécurité nationale, y compris au plus haut niveau, a discuté de ces cas et des réponses possibles.

[60] La déclaration publique a été publiée le 3 juin 2024 par trois ministres – la ministre des Affaires étrangères, le ministre de la Défense nationale et le ministre de la Sécurité publique. M^{me} Denham a fait remarquer que le fait que la déclaration publique ait été signée par trois ministres illustre l'importance de cette question au sein du GdC. La déclaration vise à sensibiliser les Canadiennes et les Canadiens à la menace en se concentrant sur les activités elles-mêmes, sans modifier les normes internationales.

[61] M^{me} Denham a ajouté que les alliés du Canada avaient également participé à ce processus, à la suite d'un accord visant à dénoncer les cyberactivités inacceptables ou illégales. Elle a fait remarquer que la communauté internationale est de plus en plus désireuse de trouver des moyens stratégiques d'attirer l'attention sur les cyberactivités malveillantes. Cela implique de réfléchir aux signataires appropriés et à l'ordre des

NON CLASSIFIÉ

déclarations publiques. M^{me} Denham a également fait remarquer que la publication d'une déclaration dénonçant des cyberactivités malveillantes, mais ne les attribuant pas, n'exclut pas une attribution ultérieure (sur la base, par exemple, d'une évaluation technique plus poussée).

[62] M^{me} Denham a ajouté que tous les pays ont mis en place un processus similaire qui tient compte de leurs propres considérations. Dans le cadre de l'évaluation de la politique étrangère d'AMC, le Canada tient compte de ses propres considérations nationales, mais les consultations avec les alliés éclairent l'analyse et la recommandation.

[63] Revenant sur la question précise abordée dans le mémorandum adressé à la ministre, M^{me} Termorshuizen a souligné que l'ingérence étrangère n'est qu'une catégorie d'activités menées par des États hostiles. Les activités hostiles menées par des acteurs étatiques (« **AHAE** ») comprennent également des activités comme l'espionnage et les cyberactivités malveillantes. M. Morrison a fait remarquer qu'une cyberattaque ciblant les structures électorales ou se produisant le jour du scrutin pourrait soulever des considérations différentes.

5.4 La cyberattaque contre des membres de l'Alliance interparlementaire sur la Chine

[64] M. Lafortune a expliqué que le Canada, principalement par l'intermédiaire du CST, avait suivi de près les tentatives d'espionnage d'APT 31, un cyberacteur, qui avaient ciblé des parlementaires.

[65] M. Morrison a fait remarquer que, si l'espionnage ne constitue pas en soi de l'IE, un cyberacteur pourrait utiliser des éléments compromettants obtenus grâce à l'espionnage pour mener des activités malfaisantes, ce qui pourrait entrer dans le domaine de l'ingérence étrangère.

6. L'échange d'informations

6.1 Producteur de renseignement

[66] M. Lafortune a expliqué que la collecte de renseignement par AMC est limitée. Il a mentionné deux programmes principaux de collecte de renseignement.

NON CLASSIFIÉ

- [67] Tout d'abord, les agents de liaison du renseignement en poste à l'étranger assistent à des breffages organisés par les pays hôtes. Par exemple, une agence de renseignement du pays hôte peut inviter ses homologues à un breffage. Le participant canadien fait ensuite rapport à AMC. M. Lafortune a indiqué que ces breffages fournissent une perspective importante en matière de renseignement sur diverses questions sur lesquelles AMC intervient.
- [68] Deuxièmement, AMC produit des rapports diplomatiques sur un large éventail d'enjeux (questions économiques, droits de la personne), qui peuvent être utilisés comme source de renseignement. M. Lafortune a déclaré qu'environ 30 diplomates à l'étranger se concentrent sur les questions de sécurité internationale. Il a indiqué que les priorités en matière de rapports sur la sécurité internationale s'inspiraient des priorités en matière de renseignement. M. Lafortune a ajouté qu'AMC reçoit des rapports diplomatiques de toutes ses missions dans le monde, y compris du Programme d'établissement de rapports sur la sécurité mondiale. Ces rapports fournissent un contexte supplémentaire aux informations qu'AMC peut recevoir de sources publiques, comme les journaux.
- [69] M. Lafortune a fait remarquer que, bien que ces rapports diplomatiques ne soient pas hautement classifiés, il s'agit d'informations confidentielles auxquelles les diplomates ont accès en raison de leurs contacts locaux. Il a donné l'exemple d'une information donnée par un maire à un contact d'AMC sur un changement législatif en cours qui pourrait intéresser les entreprises canadiennes. M. Morrison a ajouté qu'il s'agissait là d'une illustration de la valeur du travail des diplomates canadiens à l'étranger. M. Lafortune et lui ont également insisté sur le fait que les diplomates canadiens mènent de telles activités de manière ouverte, et non secrète.
- [70] M. Lafortune a expliqué qu'AMC faisait part de ces rapports à la communauté canadienne du renseignement, à d'autres partenaires, ainsi qu'au Groupe des cinq ou à autres pays aux vues similaires, lorsque cela est pertinent et lorsqu'AMC a conclu un accord l'autorisant à transmettre l'information. M. Lafortune a déclaré que cela constituait un point de repère diplomatique intéressant pour la communauté du renseignement dans son évaluation du renseignement.

NON CLASSIFIÉ

- [71] M. Lafortune a également indiqué qu'AMC produit deux types d'évaluations du renseignement.
- [72] Tout d'abord, AMC produit des évaluations stratégiques adaptées aux besoins du ministère en matière de politique étrangère, sur la base du renseignement qu'il reçoit des partenaires nationaux et de ceux du Groupe des cinq. M. Lafortune a expliqué que l'un de ses principaux rôles consiste à fournir du renseignement aux centres de politiques d'AMC afin d'éclairer l'élaboration de la politique étrangère.
- [73] Deuxièmement, conformément au devoir de diligence d'AMC⁵, la Direction générale du renseignement d'AMC produit des évaluations du contexte de la menace pour nos missions et notre personnel travaillant à l'étranger. Ces évaluations s'appuient sur les mêmes sources de renseignement et fournissent des indications sur le niveau de menace (conflit armé, espionnage, troubles civils, etc.) dans un lieu donné. Elles peuvent permettre à la Direction de la sécurité du Ministère de prendre des décisions sur les mesures de sécurité à appliquer pour protéger les Canadiennes et les Canadiens ou le personnel d'AMC dans ce lieu.
- [74] M. Lafortune a déclaré que la plupart des rapports et des évaluations d'AMC sont transmis à la communauté de la sécurité nationale par l'entremise de la base de données Slingshot. Il a ajouté que les évaluations de renseignement produites par AMC visent à répondre aux besoins d'un ministère des Affaires étrangères dans le cadre de l'élaboration de sa politique étrangère. Elles offrent une perspective différente.

6.2 Consommateur de renseignement

- [75] M. Lafortune a expliqué que le principal client de la Direction générale du renseignement est AMC, y compris les trois ministres du Cabinet qui sont soutenus par ce ministère [la MINA, la ministre du Commerce international et le ministre du Développement international]. La Direction générale du renseignement communique également du renseignement aux quatre sous-ministres qui soutiennent ces ministres, ainsi qu'aux sous-ministres adjoints. Il a indiqué qu'une considération essentielle dans la diffusion du

⁵ [AMC a un devoir de diligence envers ses employés basés au Canada et déployés à l'étranger, ce qui l'oblige à prendre des mesures raisonnables pour protéger leur santé et leur sécurité lorsqu'ils sont déployés à l'étranger.]

NON CLASSIFIÉ

renseignement au-delà des plus hauts fonctionnaires est de maximiser l'incidence du renseignement sur l'élaboration de la politique étrangère. La Direction générale du renseignement distribue également du renseignement aux directeurs généraux, aux directeurs et aux analystes principaux. L'objectif est de veiller à ce que tous les postes autorisés au sein du Ministère aient accès au renseignement pertinent, tout en respectant le principe du besoin de savoir.

[76] M. Lafortune a décrit plusieurs façons dont la Direction générale du renseignement diffuse le renseignement. Il a relevé que les contraintes de temps du destinataire étaient un facteur à prendre en compte dans ce processus. Par exemple, lorsqu'AMC distribue du renseignement aux ministres, celui-ci doit être plus concis que celui fourni à un analyste de politiques.

[77] M. Lafortune a ajouté qu'AMC présente le renseignement aux cabinets ministériels dans des cartables hebdomadaires qui rassemblent et résument le renseignement le plus pertinent qu'AMC a reçu des partenaires du Groupe des cinq et de la communauté canadienne du renseignement. AMC fournit également ces cartables aux bureaux de ses sous-ministres et sous-ministres adjoints, ainsi qu'à d'autres fonctionnaires, en fonction de leurs besoins. M. Lafortune a décrit le processus d'élaboration de ces cartables comme la transformation d'un océan de renseignement en un petit lac.

[78] La Direction générale du renseignement organise chaque semaine des breffages verbaux à l'intention des cabinets ministériels et des chefs de cabinet des ministres. Ces breffages présentent généralement les rapports inclus dans les cartables hebdomadaires, mais peuvent également se concentrer sur du renseignement précis, en fonction des besoins des destinataires (qui peuvent varier selon, p. ex., le calendrier des voyages à venir). AMC fournit également du renseignement aux ministres sur une base *ad hoc*, en fonction des besoins du ministre.

[79] M. Lafortune a également indiqué que la Direction générale du renseignement utilise des agents des relations avec la clientèle (« **ARC** ») pour transmettre du renseignement ou des documents à des personnes au cours de réunions fixes. M. Lafortune a indiqué qu'il s'agissait là d'un moyen essentiel de diffusion du renseignement, car cela permet de discuter du contenu et de sa pertinence pour les intéressés.

NON CLASSIFIÉ

[80] M. Lafortune a ajouté que les équipes d'analystes rencontrent aussi régulièrement les deux sous-ministres adjoints qui ont témoigné à l'audience (le SMA responsable de la région indopacifique et le SMA responsable de l'Europe et du Moyen-Orient) afin de leur permettre de lire le renseignement pertinent pour les régions géographiques dont ils sont chargés. Il a fait remarquer que, lorsque les analystes rencontrent les clients, le dialogue réciproque est un moyen important pour les clients de cibler leurs besoins, qu'AMC peut ensuite utiliser pour informer les producteurs de renseignement. Il arrive qu'un sujet devienne très pertinent et que la Direction générale du renseignement produise un classeur le concernant précisément. Dans ces situations, le principal défi consiste à trier les informations pour s'assurer que celles qu'AMC fournit sont pertinentes à la fois pour les intérêts immédiats et à long terme. Les priorités en matière de renseignement fournissent également des orientations à cet égard.

6.3 Approbation des mesures de réduction de la menace (« MRM ») du Service canadien du renseignement de sécurité (« SCRS »)

[81] M. Lafortune a expliqué qu'un autre des rôles clés de la Direction générale du renseignement est d'assurer une cohérence entre les activités de renseignement du Canada et la politique étrangère. Cela implique une coordination avec plusieurs organisations, notamment en ce qui concerne les mesures de réduction de la menace (« **MRM** ») du SCRS ayant un lien avec l'étranger, qui nécessitent une évaluation d'AMC du risque en matière de politique étrangère. Si le risque pour la politique étrangère est jugé « élevé », la MRM doit être approuvée par AMC, ainsi que par les hauts responsables du SCRS et de la Sécurité publique.

[82] M. Lafortune a indiqué qu'en 2015, le projet de loi C-51 a conféré au SCRS un nouveau pouvoir en matière de MRM. Après l'adoption du projet de loi, un processus a été mis en place pour évaluer les incidences d'une MRM en matière de politique étrangère. Dans le cadre de ce processus, le SCRS fournit à AMC le « paragraphe du besoin de savoir », qui fait état de l'action qu'il a l'intention de mener et son contexte, dans la mesure où ils ont un lien avec l'étranger. Le SCRS ne fait pas appel à AMC si une MRM n'a pas d'incidences en matière de politique étrangère.

NON CLASSIFIÉ

- [83] M. Lafortune a déclaré qu'AMC évalue le risque en matière de politique étrangère sur la base des informations fournies. Le niveau de risque (faible, moyen ou élevé) déclenche différents processus de gouvernance. S'il est faible, l'évaluation du risque en matière de politique étrangère (ERPE) de la MRM doit être approuvée par son adjoint. Si le risque est moyen, M. Lafortune doit approuver l'ERPE. S'il est élevé, c'est le sous-ministre qui doit approuver l'ERPE. Dans ce cas, l'activité elle-même, et non seulement l'évaluation du risque en matière de politique étrangère, doit également être approuvée par le sous-ministre ou la ministre des Affaires étrangères.
- [84] M. Lafortune s'est dit d'accord avec les commentaires de M. Morrison et a relevé que différents groupes évaluent les autres risques pertinents pour une MRM.
- [85] M. Lafortune a expliqué que tout désaccord entre le SCRS et AMC concernant la mise en œuvre d'une MRM donnerait lieu à une discussion visant à le résoudre. Les désaccords entre AMC et le SCRS concernant les MRM à haut risque peuvent conduire à une conversation entre le directeur du SCRS et le sous-ministre. La gouvernance de ces MRM implique également d'autres ministères. Cela permet de discuter pour déterminer si le SCRS doit mettre en œuvre la MRM. En règle générale, tout désaccord entre les ministères concernant une MRM est résolu au cours des discussions qui ont lieu au début du processus, ce qui conduit à des mesures d'atténuation répondant aux préoccupations soulevées par les ministères concernés. Dans de rares cas, les mesures peuvent également être discutées entre les ministres concernés. M. Lafortune a fait remarquer que cela n'avait jamais été nécessaire au cours de son mandat.
- [86] M. Lafortune a expliqué que le SCRS et AMC peuvent considérer différemment le même renseignement, compte tenu de leurs compétences et mandats respectifs. Les produits de renseignement publiés par le SCRS sont liés à son mandat concernant les menaces à la sécurité du Canada. Cela façonne le point de vue du Service. AMC, en collaboration avec ses centres d'élaboration de politiques, tente de déterminer si un comportement constitue une pratique diplomatique normale ou s'il est lié à une menace. Pour ce faire, AMC est conscient que le SCRS a accès à plus de produits de renseignement de sécurité qu'AMC. Ces différentes perspectives entraînent une discussion saine qui est ensuite mise à profit par la gouvernance en place pour permettre aux hauts fonctionnaires de

NON CLASSIFIÉ

discuter de ces questions et d'envisager des options de réponse, le tout dans l'objectif de parvenir à une solution commune. M. Morrison fait remarquer que la discussion peut évoluer au fil du temps : ce qu'AMC considère comme une MRM à haut risque à un moment peut, un mois plus tard, présenter un risque moindre en raison d'événements actuels. Il a indiqué qu'il considère la politique étrangère comme un concept plus large que le mandat du Service en matière de menaces.

6.4 La proposition de MRM pour un breffage classifié

- [87] Les avocats de la Commission ont interrogé les membres du groupe sur la discussion qui a eu lieu lors de la réunion du CSMGIR du 30 novembre 2023 au sujet d'une proposition de MRM impliquant un breffage classifié sur les menaces. M. Lafortune a expliqué que cela s'est produit dans les premières étapes de la mise en œuvre des Directives ministérielles sur les menaces à la sécurité du Canada dirigées contre le Parlement et les parlementaires. Il a aussi dit qu'AMC essayait de cerner l'information dont il avait besoin pour faire une évaluation pertinente des risques en matière de politique étrangère sur la MRM proposée. Ces discussions ont eu lieu alors que le gouvernement canadien élaborait un protocole de gouvernance pour mettre en œuvre les Directives ministérielles.
- [88] Ni M. Morrison ni M^{me} Termorshuizen ne se souviennent des détails de cette réunion du CSMGIR. M. Morrison a relevé qu'il est probable que la proposition de MRM ait nécessité une approbation ministérielle. Il a également noté que le risque qu'un député rende publiques les informations qui lui ont été communiquées au cours d'une MRM était un élément pertinent pour évaluer le risque comme étant élevé sur le plan de la politique étrangère.

7. Questions particulières

7.1 L'IE russe

- [89] M. Lévêque a souligné l'importance de distinguer la capacité d'IE de la Russie de sa volonté. La Russie dispose d'une capacité énorme, qu'elle a utilisée dans le monde entier, mais elle a manifesté moins d'intérêt pour le Canada que pour d'autres pays. La Russie a ciblé les pays d'Europe de l'Est et le Royaume-Uni, mais, même en ce qui concerne ces pays, elle l'a fait de manière inégale et avec des priorités changeantes.

NON CLASSIFIÉ

- [90] M. Lévêque a déterminé plusieurs causes possibles du manque d'intérêt de la Russie pour la propagation de la MIIE au Canada. Tout d'abord, il a fait remarquer que le faible niveau d'activité de la Russie au Canada pourrait être un effet secondaire des sanctions que le Canada a imposées à ce pays et à ses entités, incluant l'interdiction des organes d'information russes qui sont des porte-parole du gouvernement. Il a déclaré que, bien que la Russie dispose d'autres moyens pour mener des activités d'IE (comme l'utilisation de ses propres diplomates ou fonctionnaires), ses activités ont généralement une incidence limitée. Il a mentionné que le faible soutien, en général, des citoyens canadiens aux positions de la Russie et le soutien d'une grande majorité de Canadiennes et de Canadiens à la position ukrainienne étaient des causes possibles de cet état de fait. En effet, il a estimé que le Canada n'est pas un terrain propice pour les récits mensongers et les campagnes de propagande russes, car la grande majorité des Canadiennes et des Canadiens repèrent les mensonges flagrants et la désinformation véhiculés par la Russie.
- [91] M. Lévêque a ajouté que, lorsque la Russie, par l'intermédiaire de son ambassade, lance des campagnes de MIIE, AMC dispose de mécanismes pour réagir. Bien qu'il ne puisse pas répondre directement aux gazouillis de la Russie parce que celle-ci a bloqué le compte du Ministère, AMC peut faire une capture d'écran du gazouillis et utiliser d'autres canaux pour corriger les informations erronées ou trompeuses. AMC a indiqué que son service de communication a rédigé une série de communiqués destinés à corriger de fausses informations.
- [92] M. Lévêque a expliqué qu'AMC connaît très bien les tactiques d'ingérence étrangère de la Russie. Les activités de MIIE de la Russie et le ciblage des processus démocratiques d'autres pays (p. ex., lors des élections américaines et en Europe de l'Est) sont bien documentés. Il a indiqué qu'AMC n'avait pas remarqué d'activités similaires lors des événements électoraux canadiens : le peu de MIIE qu'il a observées est resté à l'échelle de la communauté, par l'intermédiaire de quelques comptes de groupes de la diaspora. En raison du soutien limité de la diaspora russe aux positions russes, ces tentatives n'ont eu que des résultats limités.

NON CLASSIFIÉ

7.2 La déclaration de Zhao Wei comme *persona non grata*

7.2.1 Chronologie des événements

- [93] Les avocats de la Commission ont demandé aux témoins d'expliquer la séquence des événements qui ont conduit Zhao Wei, un diplomate de la RPC au Canada, à être déclaré PNG en mai 2023.
- [94] M. Morrison a expliqué que le contexte entourant le statut de PNG de Zhao Wei n'a pas commencé au début du mois de mai 2023. M. Epp a noté que la déclaration à titre de PNG faisait partie d'une série de mesures destinées à imposer des représailles au gouvernement chinois pour un large éventail d'activités d'IE, incluant les postes de police à l'automne précédent et les ballons-espions. L'objectif de ces diverses initiatives était de dissuader le gouvernement chinois de poursuivre ses activités d'IE au Canada et d'en augmenter le coût.
- [95] M. Epp a expliqué que l'obligation d'AMC est d'administrer la gamme d'outils diplomatiques pour remédier à l'IE. Ces outils ont un éventail de fonctionnalités et d'objectifs. La diplomatie discrète comprend des représailles privées, comme le refus d'octroi de postes diplomatiques et de visas. Un autre type de diplomatie peut inclure des activités publiques, comme de déclarer une personne PNG. Cet aspect public de la diplomatie peut également impliquer de publiciser le fait qu'une démarche a été menée et qu'un certain message a été transmis au gouvernement étranger. La décision de prendre des mesures privées ou publiques dépend à la fois des risques de conséquences involontaires et d'autres considérations.
- [96] Lorsque le *Globe and Mail* a publié son article sur Zhao Wei en mai 2023, le Canada avait déjà mis en œuvre un grand nombre de ces mesures progressives. Par exemple, AMC avait augmenté le crescendo et le rythme de ses messages en exerçant une diplomatie discrète à tous les niveaux. En réponse aux postes de police, AMC a refusé une demande de longue date de la RPC de créer un poste diplomatique à l'ambassade chinoise. La considération d'une déclaration de statut de PNG à l'endroit de M. Zhao au début de 2023 s'inscrivait dans la réponse diplomatique plus large et continue à la RPC.

NON CLASSIFIÉ

- [97] Les avocats de la Commission ont renvoyé M. Epp à une liste d'interactions diplomatiques canadiennes avec la RPC⁶. M. Epp a mentionné une réunion du 17 janvier 2022 entre la sous-ministre des Affaires étrangères de l'époque, M^{me} Marta Morgan, et son homologue de la RPC. Il s'agissait de la première réunion de haut placés au cours de laquelle des représentants canadiens ont mis en garde les représentants de la RPC en dénonçant les activités d'IE. M. Epp a déclaré qu'il s'agissait de la première réunion au cours de laquelle le Canada a pu changer de cap après plusieurs années passées à se concentrer principalement sur la libération des deux Michael [Michael Spavor et Michael Kovrig]. Après cette réunion, les fonctionnaires canadiens à différents niveaux ont continué à aborder ce sujet dans leurs interactions avec les fonctionnaires de la RPC.
- [98] M. Morrison a également expliqué qu'il y avait des discussions interministérielles en cours concernant une réponse appropriée à l'IE de la RPC.
- [99] M. Epp a déclaré qu'à la suite de l'article paru dans le *Globe and Mail* en mai 2023, M. Lafortune et son équipe ont travaillé avec le SCRS sur leur compréhension mutuelle et actualisée des activités d'IE de la RPC. Au cours de cet exercice, le SCRS a fourni à AMC un élément de renseignement qu'il avait déjà communiqué en 2021. Les témoins ont expliqué que cet élément de renseignement n'était pas important en soi, mais qu'il soulignait les préoccupations concernant les activités d'IE de la RPC.
- [100] M. Lafortune a expliqué que cet élément de renseignement a été fourni à AMC en 2021, mais qu'il n'a été autorisé à être distribué qu'à deux personnes au sein d'AMC – un ARC et un agent de renseignement subalterne. Ce dernier n'étant pas autorisé à le distribuer à d'autres personnes, il ne l'a donc pas fait. M. Lafortune a indiqué que le SCRS et le BCP ont depuis lancé une initiative visant à faciliter et à améliorer la diffusion du renseignement au sein de la communauté du renseignement.
- [101] Les avocats de la Commission se sont référés à une évaluation actualisée du renseignement concernant Zhao Wei, préparée par la Direction générale du renseignement d'AMC à la lumière de ce produit de renseignement supplémentaire. Un mémorandum adressé à la ministre des Affaires étrangères a suivi quelques jours après

⁶ Affaires mondiales Canada, *Rapport institutionnel – Partie C*, p. 6 et s.

NON CLASSIFIÉ

l'achèvement de l'évaluation actualisée du renseignement, avec une recommandation explicite de procéder à la déclaration de statut de PNG de Zhao Wei.

[102] M. Morrison a informé les représentants de la RPC que la position de Zhao au Canada n'était pas tenable. Il a proposé une approche exigeant de la RPC qu'elle prenne certaines mesures et qu'elle rende des comptes. Cette approche aurait pu limiter le risque de représailles. En fin de compte, le Canada a déclaré Zhao Wei PNG. La RPC a rendu la pareille en expulsant un diplomate canadien de même niveau basé en Chine. M. Morrison a expliqué que la RPC, en n'expulsant pas plus d'un diplomate canadien, n'a pas aggravé la situation.

7.2.2 Décision concernant le statut de PNG en 2023 par rapport à 2021

[103] M. Morrison a expliqué que le seuil pour déclarer un diplomate PNG n'est pas basé sur la valeur probante. En vertu de la CVRC, un pays peut déclarer quelqu'un PNG sans fournir de raison. Un pays peut vouloir expulser un diplomate pour de nombreuses raisons, notamment pour réprimander un diplomate particulier dont le comportement est problématique ou pour envoyer un message plus important au pays dont le diplomate est originaire. M. Morrison a donné l'exemple de l'expulsion de quatre diplomates russes par le Canada, en solidarité avec le Royaume-Uni et d'autres alliés, à la suite de l'empoisonnement de M. Sergey Skripal. L'outil de déclaration de PNG a été utilisé dans ce cas pour faire comprendre à la Russie que ce type de comportement est inacceptable.

[104] M. Epp a déclaré que, si les hauts fonctionnaires d'AMC avaient lu le renseignement sur Zhao Wei en 2021, Zhao Wei n'aurait pas nécessairement été déclaré PNG. Le contexte de 2023 était différent de celui de 2021. De même, il n'est pas vrai que, sans cet élément de renseignement supplémentaire en 2023, le Canada n'aurait pas déclaré Zhao Wei PNG en 2023. Aucun seuil de preuve n'était requis pour déclarer ce diplomate PNG, il suffisait plutôt qu'il y ait des raisons diplomatiques et stratégiques de le faire. Le contexte différent en 2023 signifiait que le statut de PNG avait un sens diplomatique à ce moment-là, alors qu'il n'en avait pas auparavant.

[105] Cela a permis au Canada d'envoyer un message non seulement à la RPC, mais aussi à d'autres gouvernements étrangers qui pourraient envisager de se livrer à de l'IE. Le

NON CLASSIFIÉ

message s'adressait également au public canadien en ce qui a trait à la confiance, et ce message a été transmis à risque et coût moindres grâce à l'article du *Globe and Mail*.

7.3 Les postes de police étrangers de la RPC (« PPE »)

- [106] M. Epp a expliqué qu'AMC avait appris l'existence des PPE de la RPC dans un rapport publié par Safeguard Defenders, une organisation non gouvernementale (« **ONG** ») espagnole. Le rapport décrivait ces entités et leurs activités au Canada et dans d'autres pays. Le MRR Canada a immédiatement commencé à travailler avec les alliés et les partenaires du Canada aux niveaux national et international pour comprendre et valider le rapport de l'ONG. M. Epp a déclaré que, pour ceux qui connaissent la Chine, il était évident que cela correspondait à une large palette d'activités utilisées par la RPC pour exercer une répression transnationale.
- [107] Selon M. Epp, la RPC, plus que tout autre pays, est très douée pour ce que l'on appelle les activités en « zone grise ». Elle utilise des entités gouvernementales infranationales et d'autres outils à des fins doubles, à la fois légitimes et illégitimes.
- [108] Lorsque le rapport Safeguard Defenders a été publié en 2022, AMC a eu l'impression que la double utilité et la croissance de ces postes de police étaient particulièrement pertinentes pour la RPC pendant la pandémie de COVID-19, lorsque de nombreux citoyens chinois à l'étranger ne pouvaient pas rentrer chez eux et avaient besoin d'obtenir des services, comme le renouvellement d'un permis de conduire. Pour les Chinois, il y a toujours eu une raison plausible pour que ces postes existent et soient liés à des gouvernements provinciaux ou infranationaux en Chine. La Chine étant un État à parti unique, elle est capable d'ordonner, au niveau infranational, que ces types d'entités soient utilisés à d'autres fins.
- [109] M. Epp a expliqué que, du point de vue du droit international, l'existence des PPE contrevenait aux obligations de la Chine en vertu de la CVRC, qu'il s'agisse ou non de répression transnationale. Les postes n'étaient pas déclarés et n'avaient pas été négociés avec AMC; ils fournissaient des services gouvernementaux (p. ex., le renouvellement de permis, etc.) en sol canadien, en dehors des paramètres juridiques qui régissent la représentation de la Chine au Canada. M. Epp a déclaré qu'il était devenu

NON CLASSIFIÉ

évident que le gouvernement chinois devait rendre des comptes à propos de ces entités illégitimes. Cela dit, AMC avait également des raisons de croire que les PPE de la RPC étaient impliqués dans des activités de répression transnationales.

- [110] M. Epp a décrit la réponse diplomatique qui a suivi la découverte des PPE de la RPC. AMC a fait des démarches officielles auprès de l'ambassadeur et de la RPC pour cerner ce problème et faire comprendre qu'il devait cesser. AMC a également organisé une série de réunions et envoyé des notes diplomatiques. M. Epp a expliqué que la chronologie des événements montre un processus continu visant à amener le gouvernement chinois à admettre sa responsabilité dans cette situation, qui comprenait le refus d'une demande de la RPC pour la création d'un nouveau poste dans son ambassade, et le refus d'une accréditation et d'un visa pour l'affectation proposée d'un diplomate de la RPC.
- [111] M. Epp a déclaré qu'AMC a travaillé avec des partenaires du monde entier pour faire connaître l'expérience canadienne des PPE de la RPC et la réponse de la RPC aux critiques formulées par le Canada à leur égard. AMC a également travaillé en étroite collaboration avec Sécurité publique pour s'assurer de suivre la réponse nationale aux PPE de la RPC.
- [112] AMC a pris un certain nombre de mesures diplomatiques en réponse à ces postes de police.
- [113] Les avocats de la Commission ont interrogé les témoins sur la possibilité que les PPE soient dirigés par des entités infranationales en Chine. M. Epp a expliqué qu'AMC avait compris que les PPE étaient dirigés par des entités infranationales qui n'étaient pas directement gérées par des entités nationales en Chine. M. Morrison a déclaré qu'il n'était pas sûr que l'ambassadeur de la RPC ait été au courant de l'existence de ces PPE jusqu'à ce qu'il reçoive une protestation officielle à ce propos de la part de la GAC.
- [114] Les avocats de la Commission ont renvoyé les témoins à l'ébauche de procès-verbal d'une réunion du CSMGIR qui a eu lieu le 12 octobre 2023⁷. M. Morrison a relevé que le procès-verbal reflétait une discussion fluide sur les PPE et l'IE. Il a indiqué que la discussion était centrée sur les PPE en tant qu'exemple d'IE. Toutefois, selon lui, la

⁷ CAN044228.

NON CLASSIFIÉ

situation des PPE est plus nuancée, car ils fournissent également des services légitimes. Il a fait remarquer qu'il importait peu que les PPE constituent de l'IE, car le fait qu'ils fournissent des services consulaires non autorisés les rend illégaux en vertu de la CVRC et qu'ils seraient fermés pour cette raison. Il a comparé les PPE au financement des candidats politiques par le gouvernement indien lors des élections de 2021, qu'il a qualifié de « preuve irréfutable ».

7.4 Le meurtre de Hardeep Nijjar

- [115] M. Morrison a expliqué que, jusqu'à récemment, le Canada avait essayé d'améliorer ses relations bilatérales avec l'Inde. L'Inde est un acteur mondial de plus en plus important. Sa population nombreuse, son économie en croissance et sa proximité avec la RPC placent l'Inde en position de contester l'hégémonie de la RPC en Asie. Dans ce contexte, l'amélioration des relations bilatérales avec l'Inde est considérée comme un élément clé de la stratégie géopolitique du Canada.
- [116] M. Morrison a expliqué qu'AMC avait prévu de profiter de l'accueil par l'Inde du sommet du G20 de 2023 pour renforcer ses relations. En préparation du sommet, de nombreuses délégations canadiennes se sont rendues en Inde et ont discuté avec leurs homologues de divers sujets, notamment d'un éventuel accord de libre-échange.
- [117] M. Morrison a expliqué que le meurtre de Hardeep Nijjar, le 18 juin 2023, et l'évaluation ultérieure des services de renseignement selon laquelle l'Inde était probablement impliquée, ont fait dérailler le plan.
- [118] M. Morrison a expliqué que depuis la tragédie d'Air India en 1985, l'Inde fait pression sur le Canada pour qu'il adopte une position plus ferme à l'égard des dissidents de la diaspora indienne au Canada qui promeuvent l'indépendance du Khalistan. Certains dissidents de la diaspora ont été impliqués dans la coordination et le financement d'activités terroristes en Inde à partir du Canada. C'est pourquoi l'Inde considère ces dissidents comme une menace pour sa sécurité nationale et a fait pression à plusieurs reprises sur le Canada pour qu'il soit plus actif, au-delà des paramètres de la législation canadienne, dans la lutte contre leurs activités. Les pressions de l'Inde ont été peu fructueuses. M. Morrison a déclaré que le meurtre de M. Nijjar semblait être la première

NON CLASSIFIÉ

fois que l'Inde « prenait les choses en main » et procédait à un assassinat extraterritorial en Occident [par opposition à l'Asie du Sud].

- [119] M. Morrison a expliqué la réponse du Canada à ce meurtre. En août 2023, Jody Thomas, alors CSNR, s'est rendue en Inde dans le cadre d'une visite planifiée pour préparer le sommet du G20. Elle a informé les responsables indiens sur place que le Canada disposait d'indices sur l'implication de l'Inde dans le meurtre. Les autorités indiennes ont nié toute implication.
- [120] Quelques jours plus tard, M. Morrison a contacté son homologue du gouvernement indien pour l'informer que le Canada était très préoccupé par le meurtre de M. Nijjar.
- [121] En septembre 2023, le premier ministre Trudeau a rencontré le premier ministre indien Modi en marge du sommet du G20. Le premier ministre Trudeau a expliqué que les informations concernant l'implication de l'Inde dans le meurtre de M. Nijjar risquaient d'être rendues publiques prochainement. Cela s'expliquait par le risque de fuites dans les médias ou par le fait que les États-Unis devraient publier un acte d'accusation dans une affaire connexe et dans le cadre de l'enquête de la GRC sur le meurtre de M. Nijjar. Le premier ministre Modi a nié toute implication de l'Inde.
- [122] Le 18 septembre 2023, le *Globe and Mail* a publié un article affirmant que les services de renseignement canadiens disposaient d'informations sur l'implication potentielle du gouvernement indien dans le meurtre. M. Trudeau a ensuite annoncé publiquement à la Chambre des communes que les agences de sécurité canadiennes étudiaient activement des allégations crédibles concernant un lien potentiel entre des agents du gouvernement indien et le meurtre de M. Nijjar.
- [123] La réaction de l'Inde a été marquée. Elle a parrainé une campagne de MIIE contre le Canada et le premier ministre Trudeau, suspendu les services de visa pour toutes les Canadiennes et tous les Canadiens et exigé la « parité » en matière de présence diplomatique, menaçant de lever l'immunité diplomatique. Cela a eu pour effet d'expulser *de facto* 41 diplomates canadiens de l'Inde.
- [124] M. Morrison a expliqué que, depuis lors, les relations du Canada avec l'Inde ont été difficiles à gérer. Le Canada souhaite toujours améliorer ses relations bilatérales pour les

NON CLASSIFIÉ

raisons exposées précédemment. Cependant, il ne peut tolérer le meurtre d'un de ses citoyens. M. Morrison a déclaré que l'avenir des relations bilatérales entre ces deux pays était incertain.

8. Les interactions avec les communautés de diasporas

[125] M. Morrison a expliqué que les interactions d'AMC avec les communautés de diasporas au Canada sont limitées. Celles qui ont lieu ont pour but d'informer et de faire avancer les objectifs de la politique étrangère du Canada. AMC rencontre des organisations au Canada, y compris des membres de groupes de diasporas, pour discuter des questions relatives aux droits de la personne dans d'autres pays. Cela peut aider AMC, en particulier lorsqu'il rencontre des groupes ou des personnes qui peuvent transmettre des informations sur des pays avec lesquels il n'a que peu de contacts. À titre d'exemple, M. Morrison a déclaré qu'il peut être difficile pour AMC d'obtenir des informations sur la situation des droits de la personne en Iran ou en RPC à partir de sources situées dans ces pays. Les réunions au Canada avec des experts, y compris ceux issus des diasporas de ces pays, permettent de combler cette lacune. M. Morrison a également noté qu'AMC aide parfois à mettre en relation les communautés de diasporas avec les agences de sécurité nationale comme la GRC et le SCRS dans le cas où les membres de la communauté ont besoin d'aide.