



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

Rapport sommaire

Entités gouvernementales fédérales intervenant dans les affaires d'ingérence étrangère

Préparé par : Les avocats de la Commission

Résumé du rapport

Le présent rapport sommaire identifie les principales entités du gouvernement fédéral qui ont un rôle à jouer en ce qui concerne l'ingérence étrangère potentielle dans les processus électoraux et les institutions démocratiques fédéraux.

Il fournit une description générale des mandats, des rôles et des relations entre ces entités. Il ne prétend pas cerner et résumer toutes les activités précises qui pourraient être entreprises par l'un ou l'autre de ces organismes, ni constituer un examen exhaustif de tous ceux qui jouent un rôle dans la réponse à l'ingérence étrangère.

Notes aux lecteurs

Conformément aux règles 42 à 44 des *Règles de pratique et de procédure* de la Commission, ce rapport sommaire contient un résumé de certains faits et de certains documents relatifs au mandat de la Commission.

Les rapports sommaires peuvent être déposés en preuve sans qu'il soit nécessaire que les faits et les documents qui y sont associés soient présentés oralement par un témoin au cours des audiences publiques. Ce rapport sommaire peut être utilisé par la Commission afin de déterminer les questions pertinentes à l'enquête, établir des faits et formuler des recommandations.

Les parties ont eu la possibilité de commenter l'exactitude de ce rapport sommaire. Lors des audiences, les avocats de la Commission et les parties peuvent faire appel à des témoins afin de mettre en doute l'exactitude du contenu des documents qui sous-tendent le présent rapport sommaire. Les parties peuvent également présenter des observations quant à la valeur probante qui devrait être attribuée, ou non, au rapport sommaire et aux documents cités.

Contents

| | |
|--|----|
| Résumé du rapport | 2 |
| Notes aux lecteurs | 2 |
| 1. La gouverneure en conseil..... | 5 |
| 2. Le premier ministre, le Cabinet et les ministères fédéraux | 5 |
| 3. Le Bureau du Conseil privé (BCP) | 8 |
| 3.1 Aperçu du Bureau du Conseil privé..... | 8 |
| 3.2 Le conseiller à la Sécurité nationale et au renseignement (CSNR) auprès du premier ministre, le Secrétariat de la sécurité et du renseignement et le Secrétariat de l'évaluation du renseignement..... | 10 |
| 4. Le cabinet du premier ministre (CPM)..... | 11 |
| 5. Sécurité publique Canada..... | 12 |
| 6. Le Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS)..... | 13 |
| 7. Le Centre de la sécurité des télécommunications (CST) | 15 |
| 8. Affaires mondiales Canada (AMC)..... | 16 |
| 9. La Gendarmerie royale du Canada (GRC) | 18 |
| 10. Le personnel chargé des élections..... | 18 |
| 10.1 Bureau du directeur général des élections (BDGE) | 19 |
| 10.2 Le Bureau du commissaire aux élections fédérales (BCEF) | 20 |
| 11. Les entités interministérielles et pluri-institutionnelles..... | 20 |
| 11.1 Le Groupe de travail sur les menaces en matière de sécurité et de renseignement visant les élections (Groupe de travail sur les MSRE)..... | 21 |
| 11.2 Le Protocole public en cas d'incident électoral majeur (PPIEM)..... | 22 |

11.3 Comités de coordination de la sécurité des élections (CCSE)24

11.4 Comités permanents de hauts fonctionnaires.....25



RS : Entités gouvernementales fédérales intervenant dans les affaires d'ingérence étrangère

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

1. La gouverneure en conseil

- [1] La gouverneure en conseil désigne la gouverneure générale qui agit de l'avis du Conseil privé du Roi pour le Canada. Par convention constitutionnelle, les pouvoirs de la gouverneure en conseil sont exercés de l'avis des membres du Conseil privé du Roi pour le Canada et des membres du Cabinet. Les décisions de la gouverneure en conseil sont souvent exprimées officiellement par des décrets.

2. Le premier ministre, le Cabinet et les ministères fédéraux

- [2] Le premier ministre est le chef du gouvernement et le chef du parti qui a la confiance de la Chambre des communes. Il s'agit presque toujours du parti qui a fait élire le plus grand nombre de députés au Parlement.
- [3] Le Cabinet est actuellement composé des ministres officiellement nommés par la gouverneure générale sur recommandation du premier ministre. Par convention, les ministres (membres du Cabinet) sont généralement des membres élus de la Chambre des communes. Les attributions des ministres sont énoncées dans diverses lois ministérielles. Ces lois définissent les mandats en vertu desquels les ministres et les ministères ont le pouvoir d'exercer les fonctions qui leur sont attribuées. Ces lois sont complétées par d'autres textes législatifs, ainsi que par les pouvoirs conférés par prérogative royale. Le premier ministre remet également aux ministres des lettres de mandat dans lesquelles il précise les objectifs qu'il souhaite voir atteindre par chaque ministre, ainsi que les défis urgents à relever pour chaque ministère.
- [4] En pratique, les ministères fédéraux sont présidés par des ministres, mais les activités quotidiennes sont effectuées par des fonctionnaires qui relèvent du sous-ministre. Certaines agences relevant du portefeuille d'un ministre ont des degrés variables d'indépendance opérationnelle. Par exemple, le ministre de la Sécurité publique, des Institutions démocratiques et des Affaires intergouvernementales est responsable du Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS) et de la Gendarmerie royale du Canada (GRC) et certains pouvoirs, devoirs et fonctions liés à ces deux agences sont



RS : Entités gouvernementales fédérales intervenant dans les affaires d'ingérence étrangère

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

généralement exercés par les agences ou leurs administrateurs généraux (le directeur du SCRS et le commissaire de la GRC).

- [5] Les sous-ministres sont les membres les plus hauts placés de la fonction publique professionnelle et non partisane. Ils sont nommés par la gouverneure en conseil, sur la recommandation du premier ministre. Les sous-ministres sont nommés « à titre amovible ». Cela signifie que les sous-ministres peuvent être révoqués (ou affectés à un rôle différent) à la discrétion de la gouverneure en conseil, agissant sur les conseils du premier ministre.
- [6] Le Cabinet est un organe décisionnel politique présidé par le premier ministre. C'est une tribune où les ministres examinent quelles politiques le gouvernement devrait appliquer et quels dossiers devraient être prioritaires. Le premier ministre fixe l'ordre du jour des réunions du Cabinet. Les décisions du Cabinet ne sont pas forcément prises à la majorité : c'est le premier ministre qui prend la décision finale.
- [7] De plus, il existe plusieurs comités du Cabinet qui appuient ses travaux. Leur composition et leur mandat sont établis par le premier ministre. La plupart du temps, les décisions sont prises au niveau des comités, bien que le Cabinet doive en dernier ressort ratifier ces décisions et puisse les modifier avant de les ratifier. Toutefois, certaines parties des décisions du Cabinet sont soumises à une décision ultérieure du premier ministre, du ministre des Finances ou des deux, ceci en raison de prérogatives du premier ministre en ce qui concerne les décisions relatives à l'appareil gouvernemental et au financement, ainsi que du rôle joué par le ministre des Finances dans les décisions relatives au financement.
- [8] Dans le régime politique canadien, les ministres sont collectivement et individuellement responsables des décisions du gouvernement. Même si les ministres du Cabinet peuvent exprimer leur désaccord les uns avec les autres en privé au cours des réunions du Cabinet, une fois qu'une décision collective a été prise, ils doivent l'appuyer publiquement s'ils souhaitent rester au ministère. C'est ce que l'on appelle la convention de la solidarité ministérielle.



RS : Entités gouvernementales
fédérales intervenant dans les
affaires d'ingérence étrangère

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

- [9] Tous les ministres prêtent le serment de discrétion lorsqu'ils rejoignent le Conseil privé du Roi pour le Canada. Le secret ministériel exige que les ministres et les fonctionnaires qui assistent aux réunions du Cabinet ne divulguent pas le fond des délibérations du Cabinet.
- [10] La confidentialité du Cabinet est protégée par la common law, mais aussi par la législation fédérale. La principale disposition législative est l'article 39 de la *Loi sur la preuve au Canada*, LRC 1985, c C-5, mais des dispositions d'autres lois, comme la *Loi sur l'accès à l'information*, LRC 1985, chap. A-1, servent aussi à protéger les renseignements confidentiels du Cabinet. Aux termes de l'article 39 de la *Loi sur la preuve au Canada*, un ministre de la Couronne ou le greffier du Conseil privé peuvent s'opposer à la divulgation d'un renseignement constituant « un renseignement confidentiel du Conseil privé [du Roi] ». Cette expression vise différentes catégories de documents comme les mémoires au Cabinet, les documents de travail, les ordres du jour ou les dossiers contenant les discussions entre les ministres.
- [11] En soi, l'article 39 ne fait pas obstacle à la divulgation des renseignements confidentiels du Cabinet. Il confère plutôt au greffier du Conseil privé ou à un ministre fédéral le pouvoir de s'opposer à leur divulgation lorsqu'on le leur demande. Un avis d'objection peut être rendu sous forme de certificat délivré par le greffier ou par un ministre. Le greffier du Conseil privé ou un ministre délivre un certificat sur la base du fait que l'intérêt public exige la protection de certains documents confidentiels du Cabinet. Un certificat délivré en vertu de l'article 39 tient lieu d'interdiction absolue de divulguer des renseignements visés par ledit certificat.



RS : Entités gouvernementales
fédérales intervenant dans les
affaires d'ingérence étrangère

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

3. Le Bureau du Conseil privé (BCP)¹

[12] Deux bureaux jouent un rôle clé dans le soutien apporté au premier ministre, aux ministres et au Cabinet : le Bureau du Conseil privé (BCP) et le cabinet du premier ministre (CPM). Cette section décrit le Bureau du Conseil privé. La section 4 du présent rapport traite du CPM.

3.1 Aperçu du Bureau du Conseil privé

[13] Le BCP est au cœur du gouvernement. Son rôle principal est la coordination de l'administration gouvernementale. On le qualifie souvent de ministère du premier ministre. Il fournit des conseils non partisans à ce dernier, au Cabinet et aux comités du Cabinet sur des questions qui revêtent une importance nationale et internationale; il appuie le processus décisionnel du Cabinet et veille à la mise en œuvre du programme politique et législatif du gouvernement dans tous les ministères et organismes du gouvernement fédéral.

[14] Le BCP est dirigé par le greffier du Conseil privé et secrétaire du Cabinet (le « greffier »), qui est assisté dans l'exercice de ses responsabilités par des sous-greffiers. Le greffier a trois rôles principaux.

[15] Premièrement, il sert de sous-ministre au premier ministre. En tant que principal conseiller de la fonction publique auprès du premier ministre, son rôle consiste à conseiller le premier ministre et les ministres sur la façon de s'acquitter des fonctions exécutives du gouvernement.

[16] Deuxièmement, le greffier est aussi le secrétaire du Cabinet. À ce titre, il est chargé de veiller au bon déroulement de toutes les activités du Cabinet et à l'efficacité du processus décisionnel. Il a la garde des dossiers du Cabinet et, comme nous l'avons vu plus haut, il joue un rôle important dans la protection de ses renseignements confidentiels.

¹ Cette section du rapport sommaire peut être lue en parallèle avec le *Rapport institutionnel sur la protection de l'information dans l'intérêt national ou public*, **CAN.DOC.000004**, p. 3–5.



RS : *Entités gouvernementales fédérales intervenant dans les affaires d'ingérence étrangère*

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

- [17] Enfin, le greffier est le chef de la fonction publique fédérale. À ce titre, il assume la responsabilité générale de toute la fonction publique. En tant que membre le plus haut placé de toute la communauté des sous-ministres, le greffier formule des recommandations à l'intention du premier ministre pour la désignation des sous-ministres dans l'ensemble de la fonction publique.
- [18] Outre son rôle principal d'organisme central de coordination du gouvernement fédéral, le BCP offre un soutien à plusieurs ministres, notamment au ministre de la Sécurité publique, des Institutions démocratiques et des Affaires intergouvernementales. Le BCP appuie les aspects de ce ministère relatifs aux institutions démocratiques et aux affaires intergouvernementales.
- [19] Le BCP comprend également un secrétariat des institutions démocratiques, qui appuie le ministre de la Sécurité publique, des Institutions démocratiques et des Affaires intergouvernementales. Le premier ministre a chargé le ministre de veiller au renforcement des institutions démocratiques canadiennes, notamment en luttant contre la désinformation et en examinant le lien entre technologie et démocratie. Le ministre est également chargé de (1) continuer à diriger une réponse gouvernementale intégrée pour protéger les institutions démocratiques du Canada – dont le processus électoral fédéral – de l'ingérence étrangère et de la désinformation, en travaillant avec des partenaires nationaux et internationaux; (2) diriger les efforts visant à examiner l'interaction entre technologie et démocratie; (3) veiller à ce que la participation aux élections canadiennes demeure sécuritaire en toute circonstance².

² Lettre de mandat adressée par le premier ministre Justin Trudeau au ministre de la Sécurité publique et des Institutions démocratiques, l'honorable Dominic LeBlanc, 16 décembre 2021, **COM0000135(FR)/COM0000143(EN)**.



RS : Entités gouvernementales fédérales intervenant dans les affaires d'ingérence étrangère

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

3.2 Le conseiller à la Sécurité nationale et au renseignement (CSNR) auprès du premier ministre, le Secrétariat de la sécurité et du renseignement et le Secrétariat de l'évaluation du renseignement

- [20] Le conseiller à la Sécurité nationale et au renseignement (CSNR) auprès du premier ministre fournit à celui-ci et au Cabinet des conseils stratégiques et opérationnels. Il assure la coordination de la réponse du gouvernement à tous les types de menaces et reçoit de l'information de ses secrétariats et de la communauté de la sécurité et du renseignement, notamment les mises à jour concernant les incidents de sécurité en cours et les menaces à la sécurité du Canada. Le CSNR a le statut de sous-ministre. Il travaille au sein du BCP et relève du greffier.
- [21] En ce qui concerne l'ingérence étrangère, le CSNR s'appuie principalement sur deux secrétariats : le Secrétariat de la sécurité et du renseignement et le Secrétariat de l'évaluation du renseignement (SER).
- [22] Le Secrétariat de la sécurité et du renseignement fournit au CSNR des conseils et un soutien en matière de politiques relatives à la sécurité nationale et au renseignement, notamment en coordonnant des initiatives opérationnelles et des initiatives d'élaboration de politiques pour les comités interministériels de haut niveau. Le Secrétariat de la sécurité et du renseignement aide le CSNR à informer le premier ministre et le Cabinet sur les principales questions de sécurité nationale et joue un rôle de coordination lorsque le Cabinet est saisi de questions de sécurité nationale ou de renseignement. Le Secrétariat collabore avec Sécurité publique Canada et d'autres ministères pour organiser et appuyer les réunions régulières de la haute gouvernance consacrées aux menaces d'ingérence étrangère et aux mesures à prendre.
- [23] Le SER est une unité chargée de l'analyse et de l'évaluation du renseignement étranger stratégique. Il ne recueille pas de renseignement, mais fournit des analyses et des évaluations du renseignement au premier ministre, au Cabinet, au greffier et aux hauts fonctionnaires du gouvernement du Canada, tout en jouant un rôle clé de direction et de coordination interministérielles pour les évaluations de la communauté canadienne du renseignement.



RS : Entités gouvernementales fédérales intervenant dans les affaires d'ingérence étrangère

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

- [24] Le SER favorise également les relations avec les organisations alliées d'évaluation du renseignement, au moyen d'initiatives horizontales à l'échelle de la communauté, de solutions organisationnelles et de formations en analyse du renseignement.
- [25] Enfin, le SER surveille et évalue l'ingérence étrangère, en examinant les tendances, les menaces et les questions émergentes liées à l'ingérence étrangère dans l'environnement géostratégique qu'il couvre. Au moyen de divers produits du renseignement, le SER présente des rapports sur ces questions à ses principaux clients, ainsi qu'à l'ensemble de la communauté canadienne de la sécurité et du renseignement.

4. Le cabinet du premier ministre (CPM)

- [26] Le CPM aide le premier ministre à exercer ses fonctions de chef du gouvernement, de dirigeant d'un parti politique reconnu à la Chambre des communes et de député. Le personnel politique du CPM collabore avec ses homologues de la fonction publique et des cabinets ministériels, et conseille le premier ministre sur des questions comme les politiques, les communications et les affaires parlementaires. Le CPM assure également, au nom du premier ministre, la liaison avec les ministres, les secrétaires parlementaires et les députés.
- [27] Le CPM est dirigé par le chef de cabinet du premier ministre, qui supervise une centaine de personnes, dont le personnel du service des communications, les conseillers régionaux et les conseillers politiques. Le personnel du CPM ne fait pas partie de la fonction publique et est qualifié de « personnel exonéré ». Il n'est pas assujéti aux règles strictes de neutralité et d'impartialité qui s'appliquent aux fonctionnaires. Le CPM fait le lien entre les intérêts politiques partisans du premier ministre et les activités du gouvernement.
- [28] Comme le premier ministre, tous les ministres bénéficient du soutien d'un personnel exonéré. Si les cabinets ministériels sont distincts des ministères, c'est notamment pour que les ministres disposent de conseillers et d'adjoints qui partagent leur engagement politique et qui peuvent fournir des conseils politiques. Le personnel exonéré des



RS : Entités gouvernementales fédérales intervenant dans les affaires d'ingérence étrangère

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

cabinets ministériels ne peut pas donner d'instructions aux fonctionnaires. Il peut, cependant, demander des renseignements ou transmettre les instructions du ministre, ce qui se fait généralement par l'intermédiaire du sous-ministre.

- [29] Le CPM est en étroite relation avec le personnel exonéré de tous les cabinets ministériels afin d'assurer la circulation de l'information et la coordination des questions liées aux politiques et des questions opérationnelles dans l'ensemble du gouvernement. Par exemple, des réunions régulières faisant participer tous les chefs de cabinet des ministres et de hauts responsables se tiennent au CPM. Les membres du CPM sont aussi en contact régulier avec les fonctionnaires du BCP.

5. Sécurité publique Canada³

- [30] Le ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile est responsable des questions de sécurité publique, de sécurité nationale et de gestion des urgences.
- [31] Le Ministère élabore et fournit des conseils sur les questions de sécurité nationale au ministre de la Sécurité publique, des Institutions démocratiques et des Affaires intergouvernementales en appui aux activités opérationnelles entreprises par la communauté canadienne de la sécurité et du renseignement. Il agit notamment comme une plaque tournante centralisée pour la coordination du travail portant sur un certain nombre de questions de sécurité nationale, dont la lutte contre l'ingérence étrangère.
- [32] Le portefeuille du ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile inclut la supervision du SCRS et de la GRC, deux organismes qui sont présentés ci-dessous.
- [33] Le ministre de la Sécurité publique a le pouvoir de donner des directives aux chefs des organismes qui sont responsables du contrôle et de la gestion de leur organisme respectif. L'orientation est parfois fournie par des instruments officiels connus sous le nom de directives ministérielles. La plupart des directives fournissent des lignes

³ Cette section du rapport sommaire peut être lue en parallèle avec le *Rapport institutionnel sur la protection de l'information dans l'intérêt national ou public*, **CAN.DOC.000004**, pp. 4-5



RS : Entités gouvernementales
fédérales intervenant dans les
affaires d'ingérence étrangère

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

directrices générales et exigent que le sous-ministre ou le chef de l'organisme détermine les moyens d'atteindre les objectifs.

6. Le Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS)⁴

- [34] Le SCRS (ou le Service) est un service civil de renseignement de sécurité. Le directeur du SCRS en est le chef, qui agit comme administrateur général de l'organisation et relève du ministre de la Sécurité publique. Le directeur est secondé par plusieurs directeurs adjoints.
- [35] Le sous-directeur des opérations (SDO) participe le plus directement aux enquêtes sur la menace que représente l'ingérence étrangère pour le Canada, notamment l'ingérence dans les élections fédérales et les processus démocratiques. Le SDO dirige la direction qui est responsable des activités opérationnelles du Service, ce qui comprend la collecte du renseignement, les évaluations et les mesures de réduction de la menace.
- [36] Le sous-directeur, Politiques et partenariats stratégiques (SDP) est quant à lui responsable du cadre général de politique stratégique du Service, et propose notamment des modifications à apporter à la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité*, LRC 1985, c C-23 (« *Loi sur le SCRS* ») afin que le Service puisse mieux faire face aux menaces d'ingérence étrangère.
- [37] Le mandat principal du SCRS est d'enquêter sur les menaces à la sécurité du Canada et de conseiller le gouvernement du Canada à ce sujet. La *Loi sur le SCRS* précise les activités sur lesquelles le Service peut enquêter ainsi que le seuil qui doit être franchi pour qu'il puisse enquêter. L'article 2 de la *Loi sur le SCRS*, entre autres, définit comme une menace à la sécurité du Canada « l'espionnage ou le sabotage visant le Canada ou préjudiciables à ses intérêts, ainsi que les activités tendant à favoriser ce genre d'espionnage ou de sabotage » et « les activités influencées par l'étranger qui touchent

⁴ Cette section du rapport sommaire peut être lue en parallèle avec le *Rapport institutionnel sur la protection de l'information dans l'intérêt national ou public*, **CAN.DOC.000004**, pp. 5–6.



RS : Entités gouvernementales
fédérales intervenant dans les
affaires d'ingérence étrangère

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

le Canada où s'y déroulent et sont préjudiciables à ses intérêts, et qui sont d'une nature clandestine ou trompeuse ou comportent des menaces envers quiconque ».

- [38] Le pouvoir du SCRS de recueillir de l'information et du renseignement sur les menaces à la sécurité du Canada repose principalement sur l'article 12 de la *Loi sur le SCRS*. Le paragraphe 12(2) précise que le SCRS peut enquêter à l'intérieur ou à l'extérieur du pays. Outre son mandat d'enquêter sur les menaces à la sécurité du Canada, le SCRS a également le pouvoir, en vertu de l'article 12.1 de la Loi, de prendre des mesures pour réduire ces menaces dans certaines circonstances.
- [39] En plus d'enquêter sur les menaces à la sécurité du Canada, le SCRS recueille du renseignement étranger au Canada en vertu de l'article 16 de la *Loi sur le SCRS*, c'est-à-dire du renseignement sur les intentions, les moyens et les activités d'un État étranger, d'un groupe d'États étrangers ou de toute personne étrangère. Le SCRS ne peut recueillir ce renseignement qu'à la demande personnelle du ministre des Affaires étrangères ou du ministre de la Défense nationale et avec le consentement personnel du ministre de la Sécurité publique.
- [40] En tant que service civil du renseignement de sécurité du Canada, le SCRS recueille et évalue du renseignement, puis fournit des conseils au gouvernement du Canada, notamment sous forme d'évaluations et de rapports, qui sont communiqués à d'autres ministères et organismes concernés à des fins d'information sur des questions liées aux ménages, et d'utilisation dans l'accomplissement de leurs mandats respectifs. En 2022, le SCRS a produit plus de 2 500 évaluations et rapports sur toutes les menaces sur lesquelles il enquêtait, notamment l'ingérence étrangère.



RS : Entités gouvernementales
fédérales intervenant dans les
affaires d'ingérence étrangère

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

7. Le Centre de la sécurité des télécommunications (CST)⁵

- [41] Le CST est l'organisme national de cryptologie du Canada qui fournit au gouvernement du Canada du renseignement électromagnétique étranger (dit « SIGINT »), la cybersécurité et l'assurance de l'information. Le chef du CST est à sa tête. Celui-ci agit à titre d'administrateur général de l'organisation et relève du ministre de la Défense nationale. Le chef, sous la direction du ministre de la Défense nationale, est chargé de la gestion et du contrôle du CST et de toutes les questions qui s'y rapportent.
- [42] Le CST intercepte et analyse les communications électroniques étrangères afin de fournir au gouvernement du Canada de l'information unique sur les menaces étrangères à la sécurité et à la prospérité du Canada ainsi que des perspectives essentielles en soutien à la politique étrangère et à la prise de décisions. Le CST peut entreprendre des cyberopérations défensives ou actives s'il est autorisé par le ministre de la Défense nationale en personne. Le ministre doit également consulter le ministre des Affaires étrangères ou obtenir son consentement personnel avant de délivrer une telle autorisation. Le Centre canadien pour la cybersécurité du CST aide à protéger les infrastructures fédérales canadiennes jugées importantes pour le gouvernement contre les cyberactivités malveillantes. Le CST assiste les organismes fédéraux d'application de la loi et de sécurité, comme le SCRS et la GRC, ainsi qu'aux Forces armées canadiennes (FAC) et au ministère de la Défense nationale (MDN) dans l'exercice de leurs fonctions légitimes.
- [43] Le CST produit plus de 3 200 rapports de renseignement électromagnétique par année pour aider le gouvernement à prendre des décisions dans les domaines des affaires internationales, de la défense et de la sécurité, notamment en matière d'ingérence étrangère; pour mieux faire comprendre les crises et les événements mondiaux; ainsi que pour contribuer à promouvoir les intérêts et la sécurité du Canada dans le monde. Les rapports du CST peuvent être communiqués à d'autres organismes pertinents du gouvernement du Canada (MDN/FAC, SCRS, GRC, Affaires mondiales Canada et

⁵ Cette section du rapport sommaire peut être lue en parallèle avec le *Rapport institutionnel sur la protection de l'information dans l'intérêt national ou public*, **CAN.DOC.000004**, pp. 6–7.



RS : Entités gouvernementales fédérales intervenant dans les affaires d'ingérence étrangère

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

BCP, entre autres) à des fins d'information et d'utilisation conforme à leur propre mandat.

- [44] En plus de fournir des services de cybersécurité et d'assurance de l'information pour protéger les infrastructures fédérales, le CST fournit aussi une assistance technique et opérationnelle à des organismes comme le SCRS, la GRC et les FAC. En fournissant son assistance, le CST agit sous l'autorité de l'organisme demandeur pour mener à bien l'activité, tout en respectant les exigences relatives à tout mandat applicable.

8. Affaires mondiales Canada (AMC)⁶

- [45] Affaires mondiales Canada (AMC) est le ministère fédéral chargé de promouvoir les relations internationales du Canada. Il appuie trois ministres, dont le ministre des Affaires étrangères.
- [46] AMC est l'un des plus gros consommateurs du renseignement du gouvernement fédéral. Le renseignement sur les capacités, les intentions et les activités des États étrangers recueilli par les partenaires nationaux et alliés éclaire un large éventail d'activités d'AMC, allant de l'élaboration de politiques à la sécurité des missions du Canada à l'étranger. En vertu de l'article 16 de la *Loi sur le SCRS*, le SCRS peut aider le ministre des Affaires étrangères, au Canada, à recueillir du renseignement étranger.
- [47] AMC produit également des rapports diplomatiques spécialisés et des rapports de sources ouvertes sur les questions liées à l'ingérence étrangère, ainsi que des évaluations du renseignement stratégique.
- [48] La *Loi sur le Centre de la sécurité des télécommunications*, LC 2019, c 13 prévoit également que le CST peut entreprendre des cyberopérations défensives ou actives s'il y est autorisé par le ministre de la Défense nationale en personne. Le ministre doit

⁶ Cette section du rapport sommaire peut être lue en parallèle avec le *Rapport institutionnel sur la protection de l'information dans l'intérêt national ou public*, **CAN.DOC.000004**, pp. 7–8 et le *Rapport institutionnel – Affaires mondiales Canada*, **CAN.DOC.00000X**.



RS : Entités gouvernementales fédérales intervenant dans les affaires d'ingérence étrangère

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

également consulter le ministre des Affaires étrangères ou obtenir son consentement personnel avant de délivrer une telle autorisation.

- [49] AMC héberge le secrétariat du Mécanisme de réponse rapide du Canada (MRR), qui coordonne le MRR du G7. Le MRR du G7 est une institution créée par les dirigeants du « Groupe des Sept⁷ » lors du sommet du G7 de 2018. Le MRR du G7 renforce la coordination entre les pays du G7 pour déceler les menaces étrangères diverses en constante évolution qui pèsent sur la démocratie et pour y répondre. Parmi ces menaces figurent les activités d'États étrangers hostiles ciblant les institutions et les processus démocratiques, l'environnement médiatique et informationnel, ainsi que l'exercice des droits de la personne et des libertés fondamentales.
- [50] Au Canada, le MRR surveille l'environnement de l'information numérique à l'aide d'analyses de données de source ouverte pour détecter des indicateurs de manipulation de l'information et de désinformation parrainées par des États étrangers. Le MRR représente également AMC auprès du Groupe de travail sur les MSRE, dont on parlera plus loin dans le présent rapport. À ce titre, le MRR agit comme un système d'alerte précoce pour les indicateurs de manipulation de l'information et d'autres menaces pour la démocratie. Depuis 2020, le MRR prépare également des notes d'information ministérielles standard pour le sous-ministre des Affaires étrangères afin de soutenir sa participation au groupe des cinq experts du PPIEM, dont on parlera également plus loin.

⁷ Le Groupe des Sept est composé du Canada, de la France, de l'Allemagne, de l'Italie, du Japon, du Royaume-Uni et des États-Unis, auxquels s'ajoutent des représentants des institutions de l'Union européenne.



RS : Entités gouvernementales
fédérales intervenant dans les
affaires d'ingérence étrangère

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

9. La Gendarmerie royale du Canada (GRC)⁸

- [51] La GRC est le service de police national du Canada, dont le mandat est de 1) prévenir et enquêter sur le crime, 2) de maintenir la paix et l'ordre, 3) de faire appliquer les lois, 4) de contribuer à la sécurité nationale, 5) d'assurer la sécurité des représentants gouvernementaux désignés, des dignitaires étrangers et de la communauté diplomatique; et 6) de fournir un soutien opérationnel à d'autres organismes d'application de la loi au Canada et à l'étranger. La GRC est dirigée par un commissaire.
- [52] Dans le cadre de ses fonctions d'application de la loi, la GRC a comme responsabilité principale de prévenir, de détecter et de décourager les menaces criminelles liées à la sécurité nationale au Canada et d'y réagir. Pour ce faire, elle enquête sur les activités illégales ciblant les institutions démocratiques du Canada et protège le processus électoral.
- [53] Comme on l'explique plus en détail ci-dessous, la GRC collabore avec divers partenaires externes, tels que le Groupe de travail sur les MSRE, le PPIEM et le MRR. Elle entretient aussi des relations bilatérales avec d'autres organismes, dont le SCRS et le commissaire aux élections fédérales.

10. Le personnel chargé des élections

- [54] Les élections fédérales sont régies principalement par les dispositions de la *Loi électorale du Canada*, LC 2000, c 9 (LEC). La LEC contient des dispositions qui pourraient être pertinentes pour l'ingérence étrangère, notamment en ce qui concerne les règles de financement et l'interdiction pour les étrangers d'exercer une influence indue⁹.

⁸ Cette section du rapport sommaire peut être lue en parallèle avec le *Rapport institutionnel sur la protection de l'information dans l'intérêt national ou public*, **CAN.DOC.000004**, pp. 8-9 et le *Rapport institutionnel – Gendarmerie royale du Canada*, **CAN.DOC.00000X**.

⁹ Voir *Loi électorale du Canada*, art. 282.4.



RS : Entités gouvernementales
fédérales intervenant dans les
affaires d'ingérence étrangère

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

[55] Le directeur général des élections (DGE) dirige Élections Canada (EC), qui administre les élections fédérales. Le commissaire aux élections fédérales (CEF) veille au respect et à l'application de la LEC. Bien qu'ils fassent partie de la même agence (Bureau du directeur général des élections), le DGE et le CEF ont des mandats distincts et effectuent leur travail indépendamment l'un de l'autre.

10.1 Bureau du directeur général des élections (BDGE)¹⁰

- [56] Le BDGE est une agence indépendante du Parlement. EC et le CEF font partie du BDGE. Tel que mentionné plus haut, EC administre les élections fédérales et est dirigée par le CEF. Le CEF est un agent du Parlement qui relève directement de ce dernier.
- [57] Le mandat d'EC couvre à la fois les activités électorales (administrer les élections) et la conformité réglementaire (veiller à ce que les règles électorales, telles que les dispositions relatives au financement par des tiers, soient respectées).
- [58] EC veille à l'intégrité des élections fédérales, notamment en s'efforçant de détecter la mésinformation ou la désinformation concernant les élections et d'y réagir. Dans le cadre de son mandat consistant à fournir de l'information exacte sur le processus électoral fédéral, EC surveille les médias sociaux et le contenu numérique mis à la disposition du public afin d'examiner l'information qui y est donnée sur le processus électoral fédéral. Cette surveillance ne vise pas à déterminer si les sources d'information sont nationales ou étrangères.
- [59] EC utilise sa compréhension de l'environnement informationnel pour élaborer et mettre à jour ses produits de communication et pour réagir aux récits inexacts concernant son mandat ou le processus électoral. EC procède également à des analyses générales de l'environnement informationnel avec ses partenaires en matière de sécurité, notamment le BCP, Sécurité publique, le SCRS, le CST, AMC, la GRC et le Bureau du commissaire aux élections fédérales.

¹⁰ Cette section du rapport sommaire peut être lue en parallèle avec le *Rapport institutionnel sur Élections Canada*, ELC.DOC.000002.



RS : Entités gouvernementales
fédérales intervenant dans les
affaires d'ingérence étrangère

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

10.2 Le Bureau du commissaire aux élections fédérales (BCEF)¹¹

- [60] Le commissaire aux élections fédérales est à la tête du BCEF. Le commissaire aux élections fédérales est l'agent indépendant chargé de veiller au respect et à l'application de la *LEC*.
- [61] Le CEF est nommé par le DGE, après consultation du directeur des poursuites pénales. Bien que le BCEF fasse partie du BDGE, le CEF effectue son travail de vérification de la conformité et d'application de la Loi indépendamment d'EC et du DGE.
- [62] Le CEF peut ouvrir une enquête de sa propre initiative ou à la suite d'une plainte du public, ou d'une demande du DGE ou d'un ministère ou organisme du gouvernement.
- [63] Dans le cadre de son travail de mise en conformité et d'application, le CEF peut, en fonction de la violation de la *LEC* en cause, utiliser les outils pénaux ou administratifs de la *LEC*. Le CEF peut porter des accusations criminelles, qui sont ensuite traitées par le Service des poursuites pénales du Canada. Le CEF peut également prendre des mesures administratives en cas d'infraction à la *LEC*, par exemple en imposant des sanctions administratives pécuniaires.
- [64] Le BCEF entretient des relations d'échange d'information avec une série de partenaires en matière de sécurité et de renseignement, tels que le SCRS et la GRC. Le BCEF peut également collaborer avec la GRC dans la conduite d'enquêtes.

11. Les entités interministérielles et pluri-institutionnelles

- [65] Plusieurs entités faisant appel à la participation de multiples ministères, agences et institutions ont été créées pour favoriser la collaboration et la coopération dans la lutte contre l'ingérence étrangère et la promotion de l'intégrité des processus électoraux comme des institutions démocratiques.

¹¹ Cette section du rapport sommaire peut être lue en parallèle avec le *Rapport institutionnel – Bureau du commissaire aux élections fédérales*, CEF.DOC.000002.



RS : Entités gouvernementales
fédérales intervenant dans les
affaires d'ingérence étrangère

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

11.1 Le Groupe de travail sur les menaces en matière de sécurité et de renseignement visant les élections (Groupe de travail sur les MSRE)

- [66] En janvier 2019, les ministres des Institutions démocratiques, de la Sécurité publique et de la Protection civile et de la Défense nationale ont annoncé la mise sur pied du « Plan pour protéger la démocratie canadienne », qui repose sur quatre piliers : (1) améliorer l'état de préparation des citoyens; (2) renforcer la préparation organisationnelle; (3) lutter contre l'ingérence étrangère; (4) bâtir un écosystème de l'information.
- [67] Le Plan créait, entre autres, le Groupe de travail sur les MSRE. Ce groupe est composé de représentants du CST, de la GRC, d'AMC et du SCRS. Son rôle consiste à aider à protéger les élections fédérales canadiennes contre l'ingérence étrangère :
- i. en offrant un point de mobilisation clair avec l'appareil de la sécurité et du renseignement pour les partenaires du gouvernement qui participent à des travaux connexes;
 - ii. en examinant et concentrant de manière coordonnée la collecte du renseignement, les évaluations connexes et les analyses de sources ouvertes en lien avec l'ingérence étrangère dans les processus démocratiques du Canada;
 - iii. en permettant aux partenaires du gouvernement, aux hauts fonctionnaires et aux autres partenaires concernés d'avoir une bonne connaissance de la situation,
 - iv. en favorisant l'utilisation du renseignement, de l'évaluation et de l'analyse d'informations de sources ouvertes dans la protection des processus électoraux en en faisant bénéficier les partenaires ou, lorsque les mandats applicables l'autorisent, en prenant des mesures pour atténuer la menace.



RS : Entités gouvernementales
fédérales intervenant dans les
affaires d'ingérence étrangère

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

11.2 Le Protocole public en cas d'incident électoral majeur (PPIEM)

- [68] Créé en 2019, le PPIEM est un mécanisme permettant à un groupe de hauts fonctionnaires (appelé le « groupe d'experts », au nombre de cinq) de communiquer de manière claire, transparente et impartiale avec les Canadiens pendant une élection, en cas d'incident menaçant l'intégrité d'une élection fédérale¹². Les hauts fonctionnaires qui font partie du groupe des cinq sont le greffier du Conseil privé, le CSNR, le sous-ministre de la Justice et sous-procureur général, le sous-ministre de la Sécurité publique et le sous-ministre des affaires étrangères.¹³
- [69] Le PPIEM ne concerne pas seulement l'ingérence étrangère. Il vise l'ingérence dans les élections de manière plus générale¹⁴. Il n'est mis en œuvre que pour réagir aux incidents qui se produisent pendant la période de transition¹⁵ et qui ne relèvent pas de la responsabilité d'Élections Canada¹⁶.
- [70] Le CEIPP se déroule comme suit :

¹² Gouvernement du Canada, Institutions démocratiques, « Renforcer le système électoral canadien » (7 décembre 2023), **COM0000192(FR)/COM0000209(EN)**.

¹³ Gouvernement du Canada, Institutions démocratiques, « Directive du Cabinet sur le Protocole public en cas d'incident électoral majeur » (12 août 2021), **COM0000023(EN)/COM0000082(FR)**.

¹⁴ Morris Rosenberg, *Rapport sur l'évaluation du protocole public en cas d'incident électoral majeur pour 2021*, Bureau du Conseil privé (2023), **COM0000194(FR)/COM0000195(EN)** pp. 9-14.

¹⁵ La période de transition commence dès que le gouvernement perd en raison d'un vote de confiance ou que le Parlement est dissout. Elle prend fin avec l'assermentation d'un nouveau gouvernement ou quand les résultats d'une élection reportent un gouvernement sortant au pouvoir : Bureau du Conseil privé, « Lignes directrices régissant la conduite des ministres, ministres d'État, membres du personnel exonéré et fonctionnaires en période électorale » (août 2021), **COM0000098(EN)/COM0000138(FR)**.

¹⁶ Gouvernement du Canada, Institutions démocratiques, « Directive du Cabinet sur le Protocole public en cas d'incident électoral majeur » (12 août 2021), **COM0000023(EN)/COM0000082(FR)**; Morris Rosenberg, *Rapport sur l'évaluation du protocole public en cas d'incident électoral majeur pour 2021*, Bureau du Conseil privé, (2023), **COM0000194(FR)/COM0000195(EN)** p. 25.



RS : Entités gouvernementales fédérales intervenant dans les affaires d'ingérence étrangère

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

- a. Les organismes de sécurité nationale donnent des séances d'information régulières au groupe d'experts, celui-ci pouvant recevoir de l'information et des conseils d'autres sources.
- b. Les partis politiques sont informés sur comment signaler toute ingérence électorale qu'ils pourraient subir.
- c. Si les dirigeants du SCRS, du CST, de la GRC ou d'AMC deviennent au courant d'une ingérence dans une élection générale, ils en informent le groupe d'experts qui examinera tous les moyens possibles pour remédier à la situation.¹⁷
- d. Le groupe d'experts évalue les incidents d'ingérence électorale et détermine si les critères (expliqués en plus de détail ci-dessous) d'information du public sont remplis.
- e. Si les critères d'information du public sont réunis, le groupe d'experts informe le premier ministre, les chefs des autres grands partis ainsi qu'Élections Canada de son intention de faire une annonce publique.
- f. Après avoir informé les personnes susmentionnées, le greffier du Conseil privé, au nom du groupe d'experts, peut publier une déclaration ou demander aux dirigeants des organismes pertinents de publier une déclaration à l'intention des Canadiens¹⁸.

[71] Les critères d'information du public sont remplis si un incident, ou une accumulation d'incidents, menacent la capacité du Canada à tenir des élections libres et justes. Il s'agit d'une évaluation qualitative qui prend en compte : (1) la mesure dans laquelle l'incident ou l'accumulation d'incidents compromet la capacité des Canadiens de

¹⁷ Dans le cadre de leurs responsabilités respectives, le SCRS, le CST, la GRC et AMC, en consultation les uns avec les autres, envisagent également toutes les options possibles pour lutter efficacement contre l'interférence.

¹⁸ Gouvernement du Canada, Institutions démocratiques, « Directive du Cabinet sur le Protocole public en cas d'incident électoral majeur » (12 août 2021), **COM0000023(EN)/COM0000082(FR)**.



RS : Entités gouvernementales
fédérales intervenant dans les
affaires d'ingérence étrangère

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

participer à des élections libres et justes; (2) la possibilité que l'incident ou l'accumulation d'incidents mine la crédibilité des élections; (3) le degré de confiance des responsables à l'égard du renseignement ou de l'information¹⁹.

[72] Les critères à remplir avant qu'une déclaration puisse être faite pour informer le public de toute menace pesant sur des élections libres et justes sont délibérément élevés²⁰.

[73] Après chaque élection générale, le PPIEM exige une évaluation indépendante de sa mise en œuvre²¹.

[74] Depuis l'été de 2023, le PPIEM est mis en œuvre pour les élections fédérales partielles.

11.3 Comités de coordination de la sécurité des élections (CCSE)

[75] Pour faire face aux éventuelles menaces d'ingérence étrangère pendant les élections, une architecture de sécurité électorale est mise en place pendant les périodes électorales. Cette architecture réunit plusieurs ministères et organismes pour veiller à ce que le renseignement et l'information indiquant une possible ingérence étrangère soient recueillis, évalués et communiqués aussi rapidement que possible.

[76] L'une des principales composantes de cette architecture prend la forme des CCSE, qui peuvent se réunir au niveau des sous-ministres, des sous-ministres adjoints ou des directeurs généraux. Les CCSE sont coprésidés par le BCP et par Élections Canada; ils assurent une approche coordonnée et une compréhension commune entre la communauté de la sécurité et du renseignement, Élections Canada et le commissaire aux élections fédérales.

¹⁹ Gouvernement du Canada, Institutions démocratiques, « Directive du Cabinet sur le Protocole public en cas d'incident électoral majeur » (12 août 2021), **COM0000023(EN)/COM0000082(FR)**.

²⁰ Morris Rosenberg, *Rapport sur l'évaluation du protocole public en cas d'incident électoral majeur pour 2021*, Bureau du Conseil privé, (2023) p. 12, 29, **COM0000194(FR)/COM0000195(EN)**.

²¹ Gouvernement du Canada, Institutions démocratiques, « Directive du Cabinet sur le Protocole public en cas d'incident électoral majeur » (12 août 2021), **COM0000023(EN)/COM0000082(FR)**.



RS : Entités gouvernementales fédérales intervenant dans les affaires d'ingérence étrangère

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

[77] La coordination opérationnelle entre les CCSE et le Groupe de travail sur les MSRE permet aux acteurs principaux de coordonner, d'évaluer et de vérifier rapidement l'information concernant les menaces d'activités d'ingérence potentielles. D'autres comités de gouvernance de la sécurité nationale peuvent également être mis à contribution, s'il y a lieu, pour échanger de l'information et coordonner la prise de décisions pendant les élections. Les CCSE peuvent enfin se réunir en dehors des périodes électorales afin d'entretenir des liens et de conserver une certaine dynamique, et d'examiner l'état de préparation à de nouvelles menaces.

11.4 Comités permanents de hauts fonctionnaires

[78] Un certain nombre de comités permanents interministériels composés de hauts fonctionnaires participent à la coordination des réponses à l'ingérence étrangère. Il s'agit de comités opérationnels et stratégiques de sécurité nationale qui existent au niveau des sous-ministres, des sous-ministres adjoints et des directeurs généraux.

| | Comités stratégiques | Comités opérationnels |
|-------------------------|--|--|
| Sous-ministres | Comité des sous-ministres sur la sécurité nationale | Comité des sous-ministres sur la coordination opérationnelle (CSMCO) |
| Sous-ministres adjoints | Comité des sous-ministres adjoints sur la politique de la sécurité nationale | Comité des sous-ministres adjoints sur les opérations en matière de sécurité nationale (CSMAOSN) |
| Directeurs généraux | | Comité de coordination des directeurs généraux sur la sécurité des élections (CCDGSE) |