



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

L'honorable Marie-Josée Hogue,  
commissaire

VOLUME 1

# Synthèse du rapport



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

**Rapport final**  
28 Janvier 2025

Enquête publique sur l'ingérence étrangère dans les processus électoraux et les institutions démocratiques fédéraux. Rapport final.  
Volume 1 : Synthèse du rapport.  
© Sa Majesté le Roi du chef du Canada (2025).  
Tous droits réservés.

Toutes les demandes d'autorisation de reproduire ce document, en totalité ou en partie, doivent être adressées au Bureau du Conseil privé.

This publication is also available in English:  
*Volume 1: Report Summary.*

CP32-169/2-2025F-1-PDF  
ISBN 978-0-660-75086-6

(Ensemble) CP32-169/2-2025F-PDF

# Mot de la commissaire

Le 7 septembre 2023, le gouvernement a mis sur pied l'Enquête publique sur l'ingérence étrangère dans les processus électoraux et les institutions démocratiques fédéraux (la « **Commission** ») et m'a nommée commissaire. En mai dernier, j'ai déposé un rapport initial comportant des constats préliminaires sur certains volets du mandat qui m'a été confié. Je dépose maintenant le rapport final qui résume l'ensemble de la preuve administrée devant moi et les constats définitifs que j'en ai tirés. Ce rapport couvre tous les aspects de mon mandat et contient mes recommandations.

Depuis le 18 septembre 2023, assistée d'une équipe de professionnels chevronnés, je me consacre exclusivement aux travaux de la Commission. Mon équipe a mené une enquête rigoureuse et approfondie. J'ai entendu plus de 150 témoins dans le cadre de 35 jours d'audiences publiques et de plusieurs semaines d'audiences à huis clos. J'ai pu consulter les documents que j'estimais pertinents et nécessaires sans qu'ils ne soient caviardés pour des raisons de sécurité nationale<sup>1</sup>. J'ai eu un accès sans précédent à certains documents confidentiels du Cabinet. J'ai rencontré des Canadiennes et des Canadiens provenant de diverses communautés issues des diasporas particulièrement touchées par certains aspects de l'ingérence étrangère et j'ai pris connaissance d'observations que m'ont transmises des centaines de citoyens. De plus, j'ai bénéficié de l'éclairage d'universitaires et d'experts de terrain.

Tous ces éléments m'ont permis de m'acquitter du mandat qui m'a été confié d'examiner et d'évaluer l'ingérence étrangère et ses répercussions sur l'intégrité des élections générales de 2019 et de 2021, la circulation de l'information relative à ces questions au sein de l'appareil gouvernemental et les mesures prises en réaction à cette information. Ces éléments m'ont aussi permis de m'acquitter de mon mandat plus large d'examiner et d'évaluer la capacité des divers acteurs et processus gouvernementaux à détecter, prévenir et contrer l'ingérence étrangère dans nos institutions démocratiques, y compris les processus électoraux. Ils m'ont aussi éclairée dans la formulation de mes recommandations sur les moyens de renforcer la protection des processus démocratiques contre l'ingérence étrangère.

---

<sup>1</sup> Dans ce rapport, je réfère parfois à des personnes que je ne veux pas identifier, que ce soit pour des raisons de sécurité nationale ou de sécurité personnelle ou par souci d'équité. Dans certains contextes, j'utilise le masculin pour désigner ces personnes dans la version française du rapport.

La Commission était confrontée au défi de trouver l'équilibre entre le caractère public de ses travaux et la nature confidentielle de certaines informations pertinentes à son mandat, et dont la divulgation risquait de porter préjudice à la sécurité nationale. C'est ce qui explique que mon rapport comporte un complément classifié. Rien dans ce complément ne contredit les constats et les conclusions de mon rapport. Il offre plutôt des détails précis que je ne pouvais pas inclure dans ce rapport.

J'ajoute que la Commission a non seulement eu accès à une grande quantité de documents confidentiels : elle a négocié la divulgation publique du plus grand nombre possible d'informations contenues dans ces documents tout en prenant les précautions nécessaires pour protéger la sécurité nationale. J'estime que la Commission a ainsi réussi à maximiser la transparence de ses travaux.

---

Je retiens d'abord de la preuve qu'il est vrai de dire que certains États tentent de s'ingérer dans nos institutions démocratiques, y compris nos processus électoraux. Le phénomène n'est pas nouveau et n'est pas étonnant : des États tentent, depuis toujours, de s'ingérer dans les affaires d'autres États. La nouveauté réside plutôt dans les moyens que déploient ces États, l'ampleur que semble prendre le phénomène et le fait qu'on en parle publiquement.

J'ai ensuite constaté que nos institutions démocratiques sont jusqu'ici restées robustes :

- Même s'il existe un très petit nombre de cas isolés où l'ingérence étrangère a pu avoir un certain impact sur le résultat d'une course à l'investiture ou sur le résultat d'une élection dans une circonscription donnée, rien ne démontre que nos institutions aient été gravement affectées par une telle ingérence ou que des parlementaires soient redevables de leur élection à des entités étrangères. Bien que toute tentative d'ingérence soit troublante, je suis rassurée par l'impact minimal que de tels efforts ont eu jusqu'à présent.
- Je n'ai pas davantage vu de preuve qu'il y ait au Parlement des « traîtres » qui comploteraient avec des États étrangers contre le Canada. Bien que quelques situations impliquant des choses comme une tentative de s'attirer les faveurs de parlementaires aient été révélées, ce phénomène demeure marginal et largement inefficace. Je n'ai d'ailleurs pas eu connaissance d'une loi fédérale, d'un règlement ou d'une politique qui aurait été adoptée ou abandonnée en raison de l'ingérence étrangère. Bien que les tentatives des États soient troublantes et que certaines conduites par des parlementaires soient préoccupantes, il n'y a pas lieu de s'alarmer outre mesure.
- Heureusement, je n'ai pas vu de situations où des parlementaires auraient décidé de ne pas s'exprimer ou encore auraient exprimé une opinion n'étant pas vraiment la leur par crainte de représailles de la part d'acteurs étrangers. Je l'attribue toutefois au courage de nos élus, car le risque est réel, d'autant plus que des États étrangers peuvent mener des campagnes de désinformation en représailles.

Je retiens aussi de la preuve que le Canada a réagi aux tentatives d'ingérence étrangère par des mesures et des mécanismes lui permettant de mieux les détecter, les prévenir et les contrer. J'ai pris acte de la compétence, du dévouement et de l'expérience des membres de la haute fonction publique canadienne et de la communauté de la sécurité nationale et du renseignement qui ont témoigné devant moi. Ces hommes et ces femmes, qui œuvrent dans l'ombre et en-dehors de considérations partisans, jouent un rôle essentiel dans la préservation de nos institutions démocratiques, et le jouent bien.

Cela dit, la réponse du gouvernement n'a pas été parfaite, loin s'en faut :

- J'ai constaté que le gouvernement a parfois mis du temps, trop de temps, avant d'agir, et que la coordination entre les divers acteurs impliqués n'a pas toujours été optimale.
- Des processus par lesquels des informations devaient être communiquées à certains décideurs, incluant des élus, n'ont pas montré l'efficacité nécessaire.
- Par surcroît, le gouvernement s'est révélé être un mauvais communicateur et insuffisamment transparent en ce qui a trait à l'ingérence étrangère.

Les mesures mises en place au cours des deux dernières années, et plusieurs commentaires formulés à ce sujet, suggèrent que le gouvernement semble maintenant faire de la lutte à l'ingérence étrangère une priorité. Cela doit se poursuivre.

---

Je souligne notamment l'intention exprimée par plusieurs au sein du gouvernement de mieux communiquer avec le public et d'améliorer la transparence sur la question de l'ingérence étrangère. Dans le contexte actuel, cela m'apparaît essentiel. D'une part, la confiance dans les institutions démocratiques canadiennes a été ébranlée et il est impératif de la restaurer, ce qui passe nécessairement par une plus grande transparence. D'autre part, bien que le gouvernement soit le premier responsable d'assurer la sécurité nationale et de protéger nos institutions démocratiques, ce que j'ai lu et entendu me convainc que la société tout entière doit contribuer à les défendre. Pour y parvenir, le gouvernement doit redoubler d'efforts pour instruire et informer la population au sujet de l'ingérence étrangère.

Jusqu'à maintenant, ses efforts à cet égard ont été fragmentés et insatisfaisants. Pour qu'elle puisse jouer le rôle qui lui revient et participer à contrer la menace de l'ingérence étrangère, la population doit mieux comprendre en quoi elle consiste.

Une plus grande transparence permettrait aux Canadiennes et aux Canadiens de ne pas dépendre entièrement des médias et des fuites d'informations (qui peuvent facilement être trompeuses ou mal comprises) pour être informés des tentatives ou des actes d'ingérence étrangère. Les fuites sont illégales et malvenues, et doivent sans aucun doute être dénoncées. Le risque de fuites augmente si les agences gouvernementales gardent ces incidents presque entièrement secrets, et la dépendance à l'égard du journalisme d'enquête persistera. Bien entendu, le gouvernement est parfois justifié de maintenir le secret sur ses opérations et il est parfois essentiel qu'il le fasse lorsqu'il est question de sécurité nationale. Mais la communauté de la sécurité nationale et du renseignement doit s'affairer à trouver des façons de renseigner les Canadiens et les Canadiennes. Informés adéquatement, je n'ai aucun doute que les uns et les unes seront en mesure de comprendre ce qu'est l'ingérence étrangère, et qu'ils pourront contribuer à défendre la démocratie canadienne contre cette menace.

Les Canadiennes et les Canadiens doivent aussi être mieux informés de ce qu'est le renseignement et les limites importantes qu'il comporte. À mon avis, la consternation parmi les élus et le public en général qui a suivi le rapport déposé en juin 2024 par le Comité des parlementaires sur la sécurité nationale et le renseignement (mieux connu sous « NSICOP », son acronyme anglais) illustre bien l'impact que ce manque de connaissances et de compréhension peut avoir. Les informations contenues dans le rapport du CPSNR n'auraient pas dû causer la surprise qu'elles ont causée.

Le Canada a eu la chance de ne pas être confronté au niveau et à l'ampleur des menaces qui pèsent jusqu'à présent sur plusieurs de nos alliés. Rien ne garantit cependant qu'il en sera toujours ainsi et, en fait, il semble peu probable à l'heure actuelle que cela se poursuive. Face à l'augmentation des menaces, les Canadiennes et les Canadiens doivent être mieux informés.

L'expérience de la Commission démontre qu'il est possible de rendre publiques beaucoup d'informations sans porter préjudice à la sécurité nationale, ce que plusieurs témoins issus de la communauté de la sécurité nationale et du renseignement ont d'ailleurs spontanément reconnu lorsqu'ils ont comparu devant moi.

Ce travail est certes exigeant et difficile, mais il est essentiel si l'on veut garder notre démocratie en santé.

---

Une démocratie en santé se caractérise en effet par un éventail vibrant et diversifié de voix et de groupes, engagés dans un processus constant de délibération, de discussion, de négociation et de compromis. En raison de cette caractéristique, la démocratie nécessite un environnement civique dans lequel les gens peuvent exprimer librement leurs idées. Pour créer un tel environnement, la démocratie s'appuie sur des valeurs et des principes tels que l'égalité des individus et le respect d'autrui ainsi que la prise en compte

de la diversité des opinions et des croyances. Elle nécessite des institutions sociales et politiques qui encouragent la participation de tous.

La désinformation, en suscitant la méfiance, en créant la division et en empêchant le compromis, menace cette caractéristique fondamentale de la démocratie.

La preuve révèle que l'ingérence étrangère se manifeste de diverses façons, et que les moyens utilisés évoluent. Certains acteurs utilisent toujours des tactiques traditionnelles, mais plusieurs tentent maintenant de s'ingérer dans notre démocratie en se livrant à de la désinformation sur les réseaux sociaux. Bien que l'attention du public et des médias ait surtout porté sur des allégations d'ingérence visant des élus, la menace que représente la désinformation sur la démocratie en général est encore plus sérieuse.

Certains diffusent de la désinformation au sujet de candidats et d'élus qui expriment des points de vue divergents de leurs propres intérêts. Leur objectif est de tenter de prévenir l'élection de ces candidats et d'influencer les orientations politiques et les prises de position.

Il peut arriver que la désinformation vise un parti politique dans son ensemble, comme cela semble avoir été le cas en 2021 lorsque le parti conservateur, alors sous la direction d'Erin O'Toole, a fait l'objet d'une campagne de désinformation (la preuve n'a toutefois pas permis un lien définitif entre cette campagne et la République populaire de Chine).

La désinformation est également utilisée comme tactique de représailles, pour sanctionner les décisions contraires aux intérêts d'un État. Cela a pu être le cas lors de la campagne de désinformation qui a suivi l'annonce du premier ministre concernant l'implication présumée de l'Inde dans l'assassinat de Hardeep Singh Nijjar (bien qu'aucun lien définitif avec un État n'ait pu être prouvé).

D'autres se livrent à de la désinformation dans le seul but de semer la discorde au sein des démocraties. Leur objectif n'est pas de favoriser ou de nuire à un candidat, mais plutôt de répandre l'idée que le système démocratique est défaillant. Ils cherchent ainsi à semer un sentiment de méfiance au sein de notre société. La Russie en est le meilleur exemple.

La désinformation est difficile à détecter et surtout à contrer puisque les moyens technologiques disponibles évoluent à une vitesse fulgurante. Elle est nocive, puissante et présente un risque important pour la démocratie canadienne. Si nous ne trouvons pas les moyens d'y répondre, la mésinformation et la désinformation ont la capacité de déformer notre discours, de changer nos opinions et de façonner notre société. À mon avis, il n'est pas exagéré de dire qu'à l'heure actuelle, la manipulation de l'information (qu'elle soit d'origine étrangère ou non) représente le plus grand risque pour notre démocratie. Il s'agit d'une menace existentielle.

Les travaux de la Commission ont aussi révélé que la répression transnationale est un véritable fléau. Je n'ai pas examiné ce phénomène en profondeur, puisque cette forme particulière d'ingérence étrangère va bien au-delà des processus et des institutions démocratiques que mon mandat me demandait d'examiner. Ce que j'ai appris à son sujet est néanmoins suffisant pour que je puisse sonner l'alarme afin que le gouvernement prenne ce phénomène au sérieux et considère des moyens d'y répondre. Je comprends que ce travail est en cours.

---

Le Canada a devant lui un défi important : trouver des moyens de contrer la menace de l'ingérence étrangère dans notre démocratie, tout en préservant les valeurs fondamentales qu'elle incarne, telles que la liberté de pensée, la liberté d'opinion, la liberté d'expression et le droit à la vie privée. De plus, la lutte contre l'ingérence étrangère ne doit pas se faire au prix d'une stigmatisation des communautés vulnérables. Une telle stigmatisation serait entièrement injustifiée et ferait directement le jeu d'acteurs étrangers qui cherchent à semer la division.

La lutte contre l'ingérence étrangère est un défi que nous tous qui vivons au Canada devons relever, et relever ensemble.



Marie-Josée Hogue, commissaire



# Remerciements

Le travail requis pour réaliser le mandat qui m'a été confié était important, délicat et urgent. J'avais donc besoin d'une équipe talentueuse, dévouée, responsable et volontaire. J'ai eu la chance d'en trouver une.

M<sup>me</sup> Annie Desgagné, et M. Casper Donovan, les co-directeurs exécutifs, ont dirigé les opérations administratives de la Commission de main de maître. Ils ont tous deux fait preuve à la fois de rigueur, de souplesse, d'intelligence et de jugement. M<sup>me</sup> Hélène Laurendeau a de son côté accepté généreusement d'agir par intérim lorsque les circonstances ont fait en sorte que les deux co-directeurs ont dû s'absenter au même moment. Je les remercie tous les trois.

L'équipe administrative qu'ils dirigeaient était de taille modeste, mais elle a abattu un boulot considérable. Chacun de ses membres a fait preuve d'un dévouement exceptionnel et mérite ma gratitude. Je souligne en particulier celui de mon adjointe, M<sup>me</sup> Florence Benoît, qui a accepté de venir avec moi de la Cour d'appel du Québec à la Commission.

Évidemment, rien n'aurait été possible sans le travail acharné de l'équipe d'avocats et d'avocates dirigée de main de maître par M<sup>e</sup> Shantona Chaudhury. Tous, des plus jeunes aux plus expérimentés, m'ont impressionné par leur vivacité, leur ardeur au travail et leur désir de servir l'intérêt public.

Le travail des avocats et des avocates représentant des participants, incluant le procureur général du Canada, mérite tout autant d'être souligné. Ils se sont montrés exemplaires : ils ont pleinement respecté leur devoir de représenter leur client, avec vigueur lorsque cela était nécessaire, mais l'ont toujours fait de façon constructive et en collaborant avec les avocats de la Commission.

J'ai aussi bénéficié de l'apport précieux de conseillers très expérimentés possédant une expérience de terrain dans divers domaines liés aux travaux de la Commission. Ils ont mis leur expérience à ma disposition lorsque j'en avais besoin et m'ont prodigué des conseils d'une valeur inestimable.

Le Conseil de recherche, dirigé par la professeure Geneviève Cartier, m'a aussi été d'une grande aide. Il a organisé des tables rondes lors desquelles j'ai pu entendre le point de vue de plus d'une quarantaine d'experts. Ayant depuis longtemps réfléchi à plusieurs des questions soulevées, les membres du Conseil de recherche m'ont aidée à réfléchir et à voir le pour et le contre de diverses solutions envisagées.

Puisque je soupçonnais qu'un langage très technique serait utilisé dans plusieurs documents et lors de nombreux témoignages, et que je voulais que tous les documents que la Commission produirait soient aussi facilement compréhensibles que possible pour des non-initiés, j'ai fait en sorte que la

Commission compte dans ses rangs un avocat spécialisé dans le langage clair. J'ai confié cette mission à M<sup>e</sup> Guillaume Rondeau qui a ainsi supervisé la rédaction de nombreux documents, dont le rapport initial et le rapport final. Il a réussi avec brio ce tour de force.

Un responsable des communications, M. Michael Tansey, s'est pour sa part chargé de tenir les médias et le public informés de nos travaux. Il a répondu inlassablement aux questions qui nous étaient posées en s'assurant toujours d'être accessible et de faire preuve de transparence.

Je les remercie tous et toutes d'avoir mis leur talent à ma disposition, d'avoir travaillé avec acharnement et d'avoir fait preuve d'une générosité sans borne.

La Commission a eu besoin de lieux physiques, d'équipement technologique et de services de soutien administratif pour procéder à son enquête, tenir des audiences publiques et des audiences à huis clos et rédiger ses rapports. Le défi à cet égard était grand vu les contraintes associées à l'utilisation de documents classifiés. Il a été surmonté d'abord grâce à l'assistance du Bureau du Conseil privé qui lui a fourni une aide nécessaire et précieuse sur le plan logistique, tout en s'assurant, à tout moment, de respecter son indépendance. Le personnel de Services publics et Approvisionnement Canada a pour sa part été très utile dans l'organisation des audiences publiques qui ont été tenues dans l'édifice abritant Bibliothèque et Archives Canada, alors que les audiences à huis clos ont été tenues dans un lieu sécurisé gracieusement mis à la disposition de la Commission par le Service administratif des tribunaux judiciaires. De nombreuses autres personnes ont fourni un soutien administratif lors de ces audiences.

Un merci spécial aux interprètes qui, eux aussi, ont travaillé d'arrache-pied pendant les audiences publiques et ont soutenu notre consultation multilingue auprès de membres de diverses communautés issues des diasporas à travers le Canada.

Une équipe restreinte, mais assidue, a également fourni des services de traduction pour les documents classifiés. J'apprécie aussi les équipes dévouées qui ont fourni en temps voulu des services de traduction, d'édition et de mise en page de grande qualité pour les documents non classifiés de la Commission.

Je tiens aussi à remercier les médias, qui se sont assurés de rapporter les aspects principaux de nos travaux, ce qui a permis aux Canadiens et aux Canadiennes de mieux comprendre le phénomène de l'ingérence étrangère. Je les remercie aussi de leur patience et leur coopération lors des audiences publiques.

Finalement, je ne peux passer sous silence l'aide inestimable que nous a apportée le public. La participation du public m'a permis de mieux saisir l'impact que pouvait avoir l'ingérence étrangère dans la vie de certains. Plusieurs ont en effet accepté de me rencontrer pour me faire part de leurs expériences. D'autres ont participé à des panels et plusieurs centaines ont pris le temps de communiquer à la Commission des observations individuelles.

Je les remercie chaleureusement puisqu'ils ont grandement contribué à éclairer les travaux que nous avons menés.

## Table des matières

<b>Mot de la commissaire</b>	<b>3</b>
<b>Remerciements</b>	<b>9</b>
<b>Synthèse du rapport</b>	<b>15</b>
Introduction	15
<b>Chapitre 1 : Comment la Commission sur l'ingérence étrangère a vu le jour</b>	<b>19</b>
Une prise de conscience croissante à l'égard de l'ingérence étrangère	19
Le gouvernement adopte certaines mesures	20
L'année 2023, une année charnière	20
<b>Chapitre 2 : Développements après la publication du rapport initial de la Commission</b>	<b>21</b>
La motion du Bloc québécois visant à élargir le mandat de la Commission	23
<b>Chapitre 3 : Le mandat de la Commission et ses concepts clés</b>	<b>23</b>
Le mandat et les principes directeurs	23
Interprétation de concepts clés	24
Quatre observations clés concernant l'ingérence étrangère	25
Répression transnationale	26
<b>Chapitre 4 : Trouver l'équilibre entre la transparence et la sécurité nationale</b>	<b>26</b>
<b>Chapitre 5 : Introduction aux concepts du renseignement et aux défis connexes</b>	<b>28</b>
Ce qu'est le renseignement	28
Les limites du renseignement	30
Les défis d'agir sur la base du renseignement	30
L'utilisation du renseignement dans les procédures judiciaires pose des défis	31
<b>Chapitre 6 Les entités fédérales impliquées dans la réponse à l'ingérence étrangère</b>	<b>32</b>
<b>Chapitre 7 : Les élections générales de 2019</b>	<b>34</b>
La course à l'investiture du Parti libéral du Canada dans Don Valley-Nord	34
D'autres incidents et allégations	36
Surveillance de la désinformation par l'observatoire de l'écosystème médiatique	37
<b>Chapitre 8 : Les élections générales de 2021</b>	<b>37</b>
Les breffages du Groupe de travail sur les menaces en matière de sécurité et de renseignements visant les élections (le Groupe de travail) à des représentants de partis politiques détenant une autorisation de sécurité	37
Désinformation visant le Parti conservateur et Erin O'Toole	38
Les fausses informations concernant le député Kenny Chiu et le registre sur l'influence étrangère	38
Examen effectué par le Bureau du commissaire aux élections fédérales (BCEF) sur les allégations d'ingérence étrangère dans le cadre des 44 <sup>e</sup> élections générales dans la grande région de Vancouver.	39
Les soupçons d'ingérence étrangère dans la course électorale de Vancouver-Est	40
Ingérence étrangère présumée de l'Inde	41
Activités de désinformation soupçonnées de la part de la Russie	41

<b>Chapitre 9 : L'évaluation des répercussions de l'ingérence étrangère sur les élections générales de 2019 et 2021</b>	<b>42</b>
L'ingérence étrangère a-t-elle porté atteinte à l'intégrité du système électoral lui-même?	42
L'ingérence étrangère a-t-elle eu une incidence sur l'identité du parti qui a pris le pouvoir en 2019 et en 2021?	42
L'ingérence étrangère a-t-elle eu une incidence sur le résultat des élections au niveau des circonscriptions?	43
L'ingérence étrangère a-t-elle néanmoins eu une incidence sur l'écosystème électoral?	43
L'ingérence étrangère a-t-elle ébranlé la confiance du public envers la démocratie canadienne?	44
L'ingérence étrangère affecte-t-elle toute la population de manière égale?	44
<b>Chapitre 10 : La menace d'ingérence étrangère</b>	<b>45</b>
Les acteurs menaçants qui ciblent le Canada	45
Tactiques d'ingérence étrangère	48
Les six cas détectés d'ingérence étrangère importante soupçonnée dans les processus démocratiques du Canada	48
La ligne entre l'ingérence étrangère et l'influence étrangère légitime peut être difficile à tracer	50
<b>Chapitre 11 : Comment le Canada se protège contre l'ingérence étrangère</b>	<b>51</b>
Le cycle du renseignement	51
Les acteurs clés de la communauté de la sécurité nationale	51
La coordination et la gouvernance en matière de sécurité nationale	60
<b>Chapitre 12 : Initiatives en matière de politiques et de législation pour répondre à l'ingérence étrangère</b>	<b>62</b>
Le Plan pour protéger la démocratie canadienne	62
Le Plan en action : 2019	63
Le Plan en action : 2021	64
L'évolution du Plan après 2021	64
Un regard sur l'avenir du Plan	65
La Stratégie de lutte contre les activités hostiles parrainées par des États	66
La <i>Loi sur la lutte contre l'ingérence étrangère</i> (projet de loi C-70)	67
Une stratégie de sécurité nationale renouvelée	68
<b>Chapitre 13 : La réponse des autres institutions à l'ingérence étrangère</b>	<b>68</b>
Élections Canada	68
Le Bureau du Commissaire aux élections fédérales	69
Le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC)	71
La Chambre des communes	72
Le Sénat	73
Les partis politiques	73
Les médias	75
Les organisations de la société civile	75

<b>Chapitre 14 : Circulation du renseignement au sein du gouvernement</b>	<b>76</b>
Un système centralisé de diffusion du renseignement	76
Le Centre de la sécurité des télécommunications	77
Le Service canadien du renseignement de sécurité	77
Affaires mondiales Canada	79
La Gendarmerie royale du Canada	80
Sécurité publique	81
Le Bureau du Conseil privé	83
Le cabinet du premier ministre	85
Le premier ministre	86
La responsabilité ministérielle	86
Les cas particuliers où des inquiétudes ont été soulevées au sujet de la circulation du renseignement	87
<b>Chapitre 15 : Communication d'informations aux parlementaires et aux partis politiques</b>	<b>102</b>
Brefpages non classifiés à l'intention des parlementaires	102
Brefpages classifiés aux parlementaires	103
La Directive ministérielle et le Protocole de gouvernance	104
La cybercampagne de l'APT 31 qui ciblait les membres de l'Alliance interparlementaire sur la Chine	105
Informers les représentants des partis politiques durant une élection	108
Brefpages classifiés aux chefs des partis politiques	108
<b>Chapitre 16 : Le partage d'informations à l'extérieur du gouvernement fédéral</b>	<b>110</b>
La mobilisation des autres ordres de gouvernement au Canada	110
La mobilisation du public	111
<b>Chapitre 17 : Répression transnationale</b>	<b>112</b>
Les acteurs de la répression transnationale et leurs tactiques	112
Comment le Canada répond-il à la répression transnationale?	113
Exemples d'activités de répression transnationale au Canada	114
<b>Chapitre 18 : Le rapport du CPSNR</b>	<b>116</b>
<b>Volume 6 : Le processus de consultation publique</b>	<b>119</b>
Utilisation des informations issues du processus de consultation publique	119
Les personnes que nous avons entendues	119
Ce que nous avons entendu – répression transnationale et ingérence étrangère	120
Conclusion	121

---

**Conclusions quant à la capacité du gouvernement à détecter, prévenir et contrer l'ingérence étrangère** **122**

---

<b>Liste des recommandations</b>	<b>127</b>
Renseignement	127
Le Conseiller à la sécurité nationale et au renseignement auprès du premier ministre	128
Clarifier les rôles de coordination	129
Stratégie relative à l'ingérence étrangère	129

Stratégie de communication	129
Connaissance de l'environnement national d'information en ligne	129
Le Protocole public en cas d'incident électoral majeur et le Panel des cinq	130
Le Groupe de travail sur les menaces en matière de sécurité et de renseignements visant les élections	130
Instaurer la confiance du public et des parties prenantes externes	131
Devoir de mise en garde	132
Les parlementaires	132
Les partis politiques	133
Les ambassades et consulats étrangers	135
Déclaration internationale	135
Coopération intergouvernementale	135
La Gendarmerie royale du Canada	136
Le défi lié à l'utilisation du renseignement comme preuve	136
Interdictions	136
Le financement politique par les tiers	137
Sanctions	137
Naviguer dans l'environnement informationnel	137
Développer la littératie numérique et médiatique	138
Protéger et promouvoir l'intégrité de l'information en ligne	139

# Synthèse du rapport

## Introduction

En tant que Canadiennes et Canadiens, nous chérissons notre démocratie, et ce, à juste titre. Il y a peu de choses qui reflètent aussi puissamment nos valeurs communes de dignité, d'estime et de liberté humaines que nos institutions démocratiques. Cela ne veut pas dire que notre système est parfait. Pour plusieurs, cela peut sembler loin d'être le cas. Mais il est indéniable que l'une des plus grandes réussites de notre société est d'avoir développé un ordre politique et social dans lequel nous sommes capables de nous gouverner nous-mêmes et de vivre en paix les uns avec les autres. De plus, chaque citoyen peut participer aux choix concernant la voie que nous choisissons d'emprunter ensemble en tant que pays.

Il n'est donc pas surprenant que les récentes discussions sur l'ingérence étrangère dans les institutions démocratiques du Canada aient suscité autant d'inquiétude. C'est parce que nous sommes attachés à notre démocratie que tant de personnes ont exprimé leur peur, leur colère, leur déception et leurs regrets en réponse aux allégations selon lesquelles des États étrangers auraient agi pour manipuler et saper notre démocratie. Ces réactions ne sont pas seulement compréhensibles, elles sont la conséquence nécessaire du fait que nous sommes un peuple soucieux de défendre nos valeurs démocratiques. Aussi douloureuses qu'elles aient été, ces réactions sont aussi un signe de notre engagement en faveur de la démocratie et, par extension, un signe de la force de notre démocratie.

Notre démocratie est forte, mais elle n'est pas invulnérable. La force de nos institutions sociales et politiques repose en grande partie sur la confiance. Nous comptons sur nos représentants élus et nos fonctionnaires pour travailler sans relâche pour le bien du pays. Nous comptons sur nos institutions démocratiques, ainsi que sur le fait qu'elles aient les ressources et la résilience nécessaires pour résister aux tentatives d'affaiblissement de la part d'États étrangers. Mais la confiance peut être éphémère. Lorsque la crainte de l'ingérence étrangère commence à éroder notre confiance, notre démocratie s'affaiblit.

Maintenir la confiance dans nos institutions démocratiques face aux allégations d'ingérence étrangère peut s'avérer difficile pour de nombreuses raisons. D'une part, certains États étrangers agissent intentionnellement pour miner notre cohésion sociale. Ils diffusent de la désinformation, notamment

en exploitant les médias sociaux et en attisant les divisions sociales, ce qui a pour effet de miner la confiance du public et la confiance dans la démocratie. Bien que ces tactiques n'aient pas encore eu beaucoup de succès, nous devons rester vigilants.

Un autre défi pour le maintien de la confiance découle de la culture du secret qui entoure le travail effectué par le Canada pour détecter, prévenir et contrer l'ingérence étrangère.

Pour protéger les intérêts vitaux du Canada et de ses alliés, le gouvernement fédéral garde beaucoup de choses secrètes : le renseignement que nous recueillons sur les États hostiles; les mesures prises par la communauté de la sécurité nationale et du renseignement pour y répondre; et certains des plans que nous élaborons en vue d'actions futures.

Il y a souvent de très bonnes raisons à cela. Le secret nous permet de recueillir efficacement des informations sur les États étrangers et leurs mandataires. Il prive nos adversaires d'informations qu'ils pourraient exploiter pour saper la démocratie canadienne. Il peut, en fait, contribuer à faire du Canada une société qui demeure sécuritaire et ouverte.

Mais le secret peut aussi aller trop loin. Même lorsqu'il est justifié, il pose des défis. Pour avoir confiance dans nos institutions démocratiques, les Canadiennes et les Canadiens doivent avoir une vision réaliste des menaces auxquelles nous sommes confrontés de la part d'États hostiles. Pour avoir confiance en notre gouvernement, les Canadiennes et les Canadiens doivent savoir ce que le gouvernement fait pour se protéger contre l'ingérence étrangère. En d'autres mots, une certaine dose de secret est nécessaire pour protéger notre capacité à contrer l'ingérence étrangère, mais trop de secrets nuisent aux institutions mêmes que nous cherchons à protéger. L'équilibre n'est pas facile à trouver.

Cette Commission a été créée en partie pour naviguer sur la voie difficile entre le secret et la transparence. L'un de mes principaux objectifs en tant que Commissaire a été de maximiser ce que le public sait sur l'ingérence étrangère au Canada, sans compromettre la capacité du gouvernement à continuer de défendre notre démocratie. J'espère que la publication de ce rapport sera en soi un moyen pour renforcer la démocratie canadienne en promouvant la confiance grâce à la connaissance.

Dans les pages qui suivent, je résume ce que j'ai appris au cours de près d'un an et demi de travail intensif sur la menace d'ingérence étrangère à laquelle le Canada est confronté, et sur ce qui est fait pour y remédier.

J'ai appris que la menace d'ingérence étrangère est réelle. Un certain nombre d'États étrangers s'emploient activement à s'immiscer secrètement, et généralement aussi illégalement, dans nos institutions démocratiques. Ils utilisent un large éventail de stratégies et de tactiques, dont certaines sont incroyablement sophistiquées.



Or, j'ai également appris que le Canada a fait preuve de résilience et que nos institutions démocratiques ont bien résisté à ces menaces jusqu'à présent. Je n'ai trouvé aucune preuve que le résultat global d'une élection ait été influencé par un acteur étranger et je n'ai identifié qu'un petit nombre de circonscriptions individuelles où l'ingérence étrangère a pu avoir un certain effet. Je n'ai trouvé aucune preuve que la législation, la réglementation ou une politique fédérale ait été adoptée ou abandonnée en raison de l'ingérence d'un État étranger. Et surtout, je n'ai trouvé aucune preuve qu'il y ait des « traîtres » au sein de notre Parlement qui conspirent avec des États étrangers contre le Canada.

Je ne dis rien de tout cela pour minimiser la menace d'ingérence étrangère. Cette menace n'est que trop réelle. Il existe des exemples d'interactions potentiellement troublantes entre certains parlementaires et des acteurs étrangers. Des informations laissent croire que des États étrangers utilisent un large éventail de méthodes pour influencer nos processus démocratiques, allant de la cooptation d'associations en sol canadien au contournement des règles de financement des élections. Il y a de bonnes raisons de croire que des États étrangers tentent de manipuler l'environnement numérique de l'information au Canada par des moyens difficiles à détecter et dont l'effet est préjudiciable. Le danger d'ingérence étrangère est réel. Il s'agit d'une menace qui s'étend au-delà des processus électoraux et des institutions démocratiques et qui touche des domaines qui n'étaient pas au cœur de mon mandat, tels les menaces pesant sur les infrastructures critiques, la sécurité de la recherche et, bien sûr, la répression transnationale.

Il ne faut toutefois pas exagérer la mesure dans laquelle l'ingérence étrangère a réussi à pénétrer nos processus et institutions démocratiques.

Dans le cadre de mon travail, j'ai également pris connaissance des nombreuses activités menées par des acteurs tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du gouvernement fédéral pour répondre à l'ingérence étrangère. J'ai été profondément impressionnée par le dévouement, la compétence et la responsabilité de nombreux membres de la fonction publique qui ont travaillé sans relâche pour défendre notre démocratie. Leurs efforts ont contribué de manière importante à protéger les institutions et les valeurs démocratiques qui nous sont si chères en tant que Canadiennes et Canadiens.

Cela dit, les efforts du gouvernement n'ont pas été parfaits.

Une partie essentielle de l'édification de la confiance dans nos institutions est d'être honnête au sujet de leurs échecs et de leurs lacunes. Je ne pourrais pas remplir mon mandat, qui est de contribuer à renforcer la confiance du public dans nos institutions démocratiques, si je minimisais les lacunes de ces efforts.

J'ai parfois constaté que le gouvernement réagissait lentement face à des situations qui nécessitaient une action plus rapide. J'ai parfois constaté que les informations n'avaient pas été transmises adéquatement aux personnes responsables de l'élaboration des politiques et aux décideurs, qu'elles

n'avaient pas fait l'objet d'un suivi approprié ou qu'elles n'avaient peut-être pas été appréciées à leur juste valeur par ceux qui les avaient reçues. J'ai constaté que la coordination des efforts a été un défi et qu'il y avait une certaine confusion quant aux rôles et aux responsabilités. J'ai également constaté que, si le gouvernement a fait beaucoup de bonnes choses pour protéger notre démocratie, il n'a pas su le communiquer efficacement avec le public.

Mais, j'ai aussi constaté que le travail du gouvernement se poursuit et que de véritables efforts sont entrepris pour améliorer les domaines qui en ont besoin. Les mesures prises au cours des 30 derniers mois parlent d'elles-mêmes. Il reste encore beaucoup à faire, et j'espère que les recommandations contenues dans ce rapport contribueront à faire progresser notre réponse à l'ingérence étrangère.

Toutefois, dans l'ensemble, je suis convaincue que le gouvernement prend désormais la pleine mesure de la menace d'ingérence étrangère à laquelle le Canada est confronté et qu'il est sérieux dans sa manière d'y répondre.

Cependant, les efforts du gouvernement ne peuvent suffire pour protéger la démocratie canadienne. L'une des caractéristiques de nos institutions démocratiques est qu'elles appartiennent à chacun d'entre nous. Nous avons donc toutes et tous un rôle à jouer pour les défendre.

Une réponse efficace à l'ingérence étrangère exige qu'elle implique l'ensemble de la société, et non seulement l'ensemble du gouvernement. Elle exige que tous les ordres de gouvernement au Canada travaillent les uns avec les autres. Elle exige que la société civile et le secteur privé collaborent avec le gouvernement et les institutions démocratiques. Elle exige que le gouvernement, les écoles et les communautés dotent chaque Canadienne et chaque Canadien des outils requis pour évoluer dans un écosystème d'information complexe. Elle exige enfin que chaque Canadienne et chaque Canadien s'engage à participer de bonne foi au discours démocratique. Les citoyens doivent se faire confiance les uns les autres et croire en notre démocratie.

Parvenir à une réponse impliquant l'ensemble de la société est un défi. Mais notre démocratie est forte, et nous sommes, en tant que Canadiennes et Canadiens, suffisamment forts pour la défendre.

L'ingérence étrangère – et notre peur de l'ingérence étrangère – nous a ébranlés. Certains ont remis en question leur foi en notre système. J'espère pour ceux qui prendront le temps de lire ce rapport que ce qu'ils apprendront – ce que j'ai appris – leur permettra non seulement de mieux comprendre la menace que représente l'ingérence étrangère, mais aussi de contribuer à reconstruire leur confiance dans notre démocratie.

**Les informations peuvent être incomplètes :** des produits de renseignement sont abordés à de nombreux endroits dans ce rapport public. Veuillez noter que ce rapport ne contient que les informations pertinentes qui peuvent être convenablement présentées de manière à ne pas porter atteinte aux intérêts cruciaux du Canada ou de ses alliés, à la défense nationale ou à la sécurité nationale. Du renseignement additionnel peut exister.

## Chapitre 1 : Comment la Commission sur l'ingérence étrangère a vu le jour

Les événements qui ont conduit à la création de la Commission sont importants pour comprendre sa portée, ses objectifs et ses principes directeurs.

### Une prise de conscience croissante à l'égard de l'ingérence étrangère

L'idée que des États étrangers ou des entités non étatiques cherchent à s'immiscer dans la vie et les institutions démocratiques canadiennes n'est pas nouvelle. Ce qui est relativement nouveau, c'est la sensibilisation du public à cet enjeu et l'évolution rapide des moyens techniques d'ingérence.

Depuis une dizaine d'années, les agences de sécurité et de renseignement canadiennes se montrent de plus en plus inquiètes de l'ingérence étrangère. Elles ont produit des rapports publics soulignant que l'ampleur, la vitesse, la portée et les répercussions de l'ingérence étrangère ont augmenté grâce à l'Internet, en particulier aux plateformes de médias sociaux, et à la disponibilité de cyberoutils moins chers et plus accessibles. Les campagnes de désinformation en ligne sont utilisées pour amplifier les divergences sociales, créer des conflits et saper la confiance dans les institutions gouvernementales. En résumé, ces rapports montrent que la menace d'ingérence étrangère est réelle et croissante.

## Le gouvernement adopte certaines mesures

À la suite des cas signalés d'ingérence étrangère dans les élections aux États-Unis et en France en 2016 et 2017, le gouvernement a pris des mesures pour lutter contre l'ingérence étrangère dans les institutions démocratiques du Canada. Ces mesures comprennent :

- Juin 2018 : le Canada dirige le G7<sup>2</sup> dans sa démarche visant à établir le Mécanisme de réponse rapide afin de prévenir les menaces malveillantes et évolutives qui pèsent sur les démocraties du G7.
- Décembre 2018 : le Parlement modifie la *Loi électorale du Canada* pour lutter contre l'ingérence étrangère en créant de nouvelles infractions et en modifiant les infractions existantes.
- Janvier 2019 : le gouvernement met en œuvre le Plan pour protéger la démocratie canadienne, qui comprend des mécanismes pour évaluer les élections fédérales et communiquer avec les Canadiennes et les Canadiens si un ou plusieurs incidents menacent l'intégrité d'une élection fédérale.
- 2019 : le gouvernement met en place un Cadre de la cyberattribution utilisé pour déterminer si des cyberactivités repérées peuvent être attribuées à un acteur étranger.

## L'année 2023, une année charnière

Le début de l'année 2023 est marqué par une forte augmentation des informations diffusées par les médias sur une possible ingérence de la République populaire de Chine (la « **RPC** ») dans les élections canadiennes, notamment des fuites d'informations présentées comme étant du renseignement du gouvernement.

Le 15 mars, le gouvernement nomme le rapporteur spécial indépendant sur l'ingérence étrangère (le « **RSI** »). Son mandat consiste à évaluer l'ampleur et les répercussions de l'ingérence étrangère dans les processus électoraux du Canada, notamment lors des élections générales de 2019 et de 2021, et à envisager des innovations et des améliorations au sein des organismes publics pour lutter contre ce phénomène.

Le 23 mai, le RSI publie son rapport initial, qui conclut que des gouvernements étrangers tentent d'influencer les candidats et les électeurs canadiens et que ces efforts sont répandus, en particulier ceux de la RPC. Il ajoute néanmoins qu'il n'y a pas de raison pour remettre en question la validité des élections de 2019 ou de 2021.

---

<sup>2</sup> Le Groupe des sept, ou le G7, est un groupe informel composé du Canada, de la France, de l'Allemagne, de l'Italie, du Japon, du Royaume-Uni et des États-Unis. L'Union européenne est également représentée.

Le RSI annonce son intention de tenir des audiences publiques avec les communautés issues des diasporas, d'autres Canadiennes et Canadiens, des représentants du gouvernement (y compris des fonctionnaires à la retraite), des experts et d'autres parties intéressées par la question de l'ingérence étrangère.

Cependant, une majorité de Canadiennes et de Canadiens estime qu'une commission d'enquête est nécessaire malgré le travail du RSI. Les partis d'opposition et les groupes des diasporas réclament également une enquête publique. Les reportages des médias sur l'ingérence étrangère se poursuivent à un rythme soutenu.

Le 9 juin, le RSI démissionne.

Le 7 septembre, le gouvernement crée la Commission. Les quatre partis politiques reconnus se mettent d'accord sur le mandat et sur la nomination de la Commissaire.

La prochaine section offre un survol des développements survenus en 2023, de même qu'en 2024 postérieurement à la publication du rapport initial de la Commission.

## Chapitre 2 : Développements après la publication du rapport initial de la Commission

En 2023 et 2024, plusieurs examens, enquêtes et processus liés à l'ingérence étrangère ont eu lieu parallèlement aux travaux de la Commission :

- Le Bureau de la Commissaire aux élections fédérales a examiné différentes allégations d'ingérence étrangère dans les élections générales de 2019 et 2021. Il a fermé tous les dossiers, sauf un, en l'absence de preuve démontrant qu'il y avait eu une infraction à la *Loi électorale du Canada*. Le dossier, toujours ouvert au moment où se sont déroulées les audiences publiques de la Commission, concerne des allégations d'ingérence par le consulat de la RPC dans la région du Grand Toronto dans les élections fédérales de 2019<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Ces allégations sont examinées plus en détail aux chapitres 7 et 9 (volume 2).

- Le Comité permanent de la Chambre des communes sur la procédure et les affaires de la Chambre (le « **PROC** ») a enquêté sur une cybercampagne menée par une entité prétendument affiliée à la RPC, appelée l'APT 31. En 2021, la cybercampagne de l'APT 31 a visé des politiciens du monde entier, y compris 18 députés canadiens. Le comité n'a pas encore rendu public son rapport<sup>4</sup>.
- L'Office de surveillance des activités en matière de sécurité nationale et de renseignement (l'« **OSSNR** ») a analysé la façon dont le renseignement ayant trait à l'ingérence étrangère exercée par la RPC à l'endroit des institutions et des processus démocratiques fédéraux a circulé au sein du gouvernement de 2018 à 2023. L'OSSNR a produit son rapport en mai 2024<sup>5</sup>.
- Le Comité des parlementaires sur la sécurité nationale et le renseignement (le « **CPSNR** ») a examiné la question de l'ingérence étrangère dans les processus et les institutions démocratiques du Canada. Le CPSNR a produit son rapport en juin 2024. Le comité a conclu, entre autres, que le Canada est la cible d'activités d'ingérence étrangère omniprésentes et soutenues, qui visent ses institutions et ses processus démocratiques, et que le pays a tardé à répondre. Également, le comité a conclu qu'il a vu des renseignements inquiétants selon lesquels certains parlementaires sont des *participants* « mi-consentants ou volontaires » aux efforts d'ingérence des États étrangers dans la politique du Canada<sup>6</sup>.
- La *Loi concernant la lutte contre l'ingérence étrangère* (projet de loi C-70) a reçu la sanction royale en juin 2024. Cette loi modifie l'architecture de la sécurité nationale du Canada et établit le cadre législatif du registre pour la transparence en matière d'influence étrangère<sup>7</sup>.
- Le gouvernement a présenté le projet de loi C-65, lequel propose des modifications à la *Loi électorale du Canada*, y compris de nouvelles interdictions relatives à l'ingérence étrangère dans le processus électoral. Avec la prorogation du Parlement en janvier 2025, le projet de loi C-65 est mort au feuillet<sup>8</sup>.

Dans la mesure où ils sont pertinents à l'enquête menée par la Commission, je prends en considération la législation et les examens ci-dessus dans les volumes 3 et 4 de ce rapport.

---

<sup>4</sup> Je reviens sur la campagne de l'APT 31 au chapitre 15 (volume 4).

<sup>5</sup> Je reviens sur les conclusions pertinentes du rapport de l'OSSNR de mai 2024 au chapitre 14 (volume 4).

<sup>6</sup> Je reviens sur les conclusions du rapport du CPSNR de juin 2024 aux chapitres 14 et 18 (volume 4).

<sup>7</sup> Je reviens sur la *Loi sur la lutte contre l'ingérence étrangère* dans le chapitre 14 (volume 4).

<sup>8</sup> Je reviens sur le projet de loi C-65 au chapitre 15 (volume 4).

## La motion du Bloc québécois visant à élargir le mandat de la Commission

Le 11 juin 2024, en réponse au rapport du CPSNR de 2024, la Chambre des communes a adopté une motion du Bloc québécois qui demande au gouvernement d'élargir le mandat de la Commission pour lui permettre d'enquêter sur les institutions démocratiques fédérales, incluant les députés et les sénateurs qui pourraient travailler dans l'intérêt de pouvoirs étrangers.

Le 17 juin 2024, j'ai accepté de mener cette enquête en vertu du mandat et du cadre existants de la Commission.

Passons maintenant au résumé du mandat de la Commission et de ses concepts clés.

## Chapitre 3 : Le mandat de la Commission et ses concepts clés

### Le mandat et les principes directeurs

En vertu du mandat de la Commission, je devais examiner et évaluer l'incidence potentielle de l'ingérence étrangère sur les élections générales de 2019 et 2021 (division A du mandat) et la circulation de l'information au sein du gouvernement fédéral avant, pendant et après ces élections, et les mesures prises en réponse (division B).

Je devais aussi examiner la capacité du gouvernement à détecter, prévenir et contrer l'ingérence étrangère ciblant les processus démocratiques du Canada (division C) et formuler des recommandations afin que le gouvernement puisse mieux protéger ses processus démocratiques fédéraux contre l'ingérence étrangère (division E).

La Commission a travaillé pour répondre aux différentes facettes de son mandat, tout en favorisant la transparence et en améliorant la sensibilisation et la compréhension du public face au défi que pose la divulgation d'informations classifiées ayant trait à la sécurité nationale (division D). J'estime que nous avons montré qu'il est possible de rendre publiques certaines informations sensibles sans nuire à la sécurité nationale. Toutefois, l'enquête a bien entendu révélé des informations que je n'ai pas pu inclure dans le présent rapport pour des raisons de sécurité nationale. Ces informations figurent dans un complément classifié.

J'ai été guidée par cinq principes en remplissant mon mandat :

- la proportionnalité
- la transparence
- l'équité
- la rigueur
- la célérité.

L'équité explique pourquoi j'ai choisi de ne pas nommer les personnes, les entités ou les groupes qui n'auraient pas eu de possibilité raisonnable de se défendre.

## Interprétation de concepts clés

Pour remplir mon mandat, j'ai dû interpréter plusieurs concepts clés du mandat de la Commission.

Les termes « institutions démocratiques » et « processus démocratiques » sont tous les deux mentionnés. Compte tenu du mandat de la Commission dans son ensemble et du fait que l'expression « institutions démocratiques » utilisée par le gouvernement fédéral inclut expressément le Parlement, la répartition des pouvoirs et la formation du gouvernement, j'ai conclu que mon mandat, en ce qui a trait aux institutions et aux processus démocratiques, consistait à enquêter sur l'ingérence étrangère potentielle dans le processus électoral fédéral (y compris le système électoral et les processus des partis politiques), la prise de décisions exécutives par le Cabinet et ses ministres en relation avec leurs ministères et, enfin, le processus législatif au sein du Parlement.

Le terme « ingérence étrangère » revêt diverses significations dans différents contextes. Dans ce rapport, j'utilise ce terme pour désigner les activités clandestines, trompeuses ou menaçantes auxquelles se livrent un État étranger ou ceux qui agissent en son nom, et qui sont préjudiciables aux intérêts du Canada. Cela couvre les moyens d'ingérence traditionnels, tels que les activités directes de personne à personne, ainsi que les moyens numériques.

Pour les besoins de la Commission, « agir au nom d'un État » signifie agir sur les instructions d'un État étranger au profit des intérêts de cet État.



## Quatre observations clés concernant l'ingérence étrangère

**L'ingérence étrangère n'est pas nouvelle, mais elle évolue.** Les démocraties ont toujours été confrontées à l'ingérence étrangère, mais les acteurs, les cibles et les méthodes changent à mesure que l'équilibre mondial des puissances se modifie et que les technologies évoluent. Même durant la brève période séparant les élections de 2019 et de 2021, l'environnement en ligne s'est transformé de façon importante. Cette évolution rapide va probablement se poursuivre.

**L'ingérence étrangère se produit, que nous soyons ou non en période électorale.** Les activités qui prennent pour cible les élections peuvent survenir des mois, voire des années, avant le début d'une période électorale.

**L'adhésion aux valeurs démocratiques et la protection des droits fondamentaux peuvent compliquer la réponse du Canada à l'ingérence étrangère :**

- Le droit à la liberté d'expression permet aux Canadiennes et aux Canadiens d'exprimer des points de vue favorables à un État étranger et, ce faisant, les représentants gouvernementaux pourraient ne pas déployer de réponse à moins d'être sûrs d'un lien avec l'étranger.
- Le droit à la vie privée peut limiter les outils que le gouvernement peut utiliser pour détecter l'ingérence étrangère.
- Le droit à un procès équitable peut constituer un frein à l'application des lois contre l'ingérence étrangère, car, dans de nombreux cas la preuve découle du renseignement, lequel ne peut pas être utilisé dans le cadre de procédures criminelles tout en garantissant un procès équitable.
- Toute intervention par des fonctionnaires non partisans en réponse à l'ingérence étrangère pourrait être perçue comme favorisant un parti plutôt qu'un autre, ce qui saperait la confiance dans le système démocratique. En conséquence, les fonctionnaires peuvent avoir tendance à placer la barre de l'intervention très haut.

**Il existe une zone grise entre l'influence étrangère et l'ingérence étrangère.** Certaines activités constituent clairement de l'ingérence étrangère illégitime, tandis que d'autres activités relèvent de la conduite légitime des affaires d'État. Les actions des États étrangers peuvent toutefois se situer quelque part entre ces deux pôles.

## Répression transnationale

La répression transnationale est l'une des formes les plus troublantes d'ingérence étrangère au Canada. Les pays ciblent les communautés issues des diasporas et tentent d'influencer le vote, de faire taire les dissidents, d'amplifier les récits privilégiés par leur État, de contrôler l'opinion publique et de semer la discorde.

La répression transnationale peut avoir une incidence sur les institutions démocratiques si elle décourage les communautés issues des diasporas de participer à nos processus démocratiques, comme les élections, et mine la confiance de la population envers la démocratie canadienne.

## Chapitre 4 : Trouver l'équilibre entre la transparence et la sécurité nationale

J'ai organisé des audiences publiques au début de l'année 2024 afin d'identifier les défis, les limites et les effets négatifs potentiels liés à la divulgation au public d'informations et de renseignements classifiés en matière de sécurité nationale. Les chapitres 4 et 5 (volume 2) s'appuient en grande partie sur cette information, qui a été essentielle aux travaux de la Commission.

Plusieurs normes administratives et législatives régissent la façon dont les informations sensibles sont traitées et les conditions dans lesquelles elles peuvent être divulguées. Formant un système sophistiqué de protection et de classification de l'information, ces normes compliquent l'objectif de transparence. Elles peuvent, par exemple, exiger le caviardage d'informations dans les documents ou la tenue d'audiences où le public ou les participants ne sont pas admis (appelées les « audiences à huis clos »).

À mon avis, la confidentialité liée à la sécurité nationale n'a pas nui à ma capacité de rechercher la vérité, même si elle présentait de réels défis pour maintenir des processus et produire des rapports ouverts et transparents.

La Commission a eu accès à tous les documents pertinents, sans qu'ils soient caviardés pour des raisons de confidentialité à des fins de sécurité nationale<sup>9</sup>. Ces documents contenaient une mine d'informations sur des cas possibles d'ingérence étrangère dans les institutions démocratiques du Canada, y compris les processus électoraux, ainsi que sur les mesures prises par le gouvernement pour détecter, prévenir et contrer les menaces.

---

<sup>9</sup> À l'exception d'un petit nombre de documents qui ont été caviardés pour protéger les renseignements confidentiels du Cabinet, le secret professionnel et les informations personnelles.

Ils contenaient également des informations sur des méthodes de collecte très sensibles, ou des informations qui seraient particulièrement préjudiciables à des personnes ou aux intérêts du Canada en matière de sécurité nationale si elles étaient divulguées.

Le défi était de trouver des moyens de rendre publics le plus d'informations et de documents possible, dans un délai extrêmement serré. La plupart des commissions d'enquête traitent peu, voire pas du tout, d'informations classifiées. Dans notre cas, environ 80 % des documents produits par le gouvernement du Canada étaient classifiés.

La Commission a adopté une approche pragmatique face à ce défi, en se concentrant sur les documents prioritaires et en négociant avec le gouvernement afin de déterminer quelles informations devaient être retirées des documents. Dans d'autres cas, il s'agissait de trouver une façon acceptable de résumer les informations sensibles. Dans tous les cas, la Commission a demandé au gouvernement de justifier la nécessité d'un caviardage.

La Commission a également demandé des justifications pour les demandes du gouvernement de tenir des audiences à huis clos.

Cette approche a permis de trouver un juste équilibre entre l'intérêt public pour la transparence et la nécessité de protéger la confidentialité à des fins de sécurité nationale.

En plus de la sécurité nationale, deux considérations constituaient un défi pour maximiser la transparence. Je devais protéger les intérêts légitimes des personnes qui craignaient pour leur sécurité et je ne pouvais pas divulguer aux participants ou au public des informations susceptibles de compromettre des enquêtes en cours.

En ce qui concerne la première considération, lorsqu'un témoin démontrait que des mesures de protection étaient nécessaires, j'ordonnais la prise de mesures appropriées. Dans deux cas, j'ai permis à des témoins de fournir de la preuve par l'intermédiaire de déclarations assermentées mises sous scellés. Un résumé des témoignages entendus à huis clos et de ces deux déclarations assermentées a été rendu public, sans identifier les témoins.

Globalement, je suis satisfaite du résultat, car, tout en prenant les précautions nécessaires, nous avons été en mesure de divulguer un ensemble d'informations sans précédent sur des sujets relatifs à la sécurité nationale hautement sensibles pour le Canada.

Maintenant, j'explique la nature du renseignement et les défis qui en découlent et qui sont pertinents pour les travaux de la Commission.

## Chapitre 5 : Introduction aux concepts du renseignement et aux défis connexes

Le renseignement comporte des limites et des faiblesses inhérentes; il doit être considéré avec prudence. Le renseignement peut être très utile, voire crucial, mais il peut aussi être peu fiable, incomplet ou tout simplement erroné. Par conséquent, le renseignement ne doit pas toujours être considéré comme étant vrai et reflétant la réalité. Il convient d'être particulièrement prudent lorsque l'on s'appuie sur des renseignements pour prendre des mesures qui auront un impact négatif sur une personne.

Étant donné l'importance du renseignement dans les travaux de la Commission, une compréhension réaliste du renseignement fournit un contexte essentiel à la preuve que j'ai entendue. Il est essentiel de connaître les forces et les limites du renseignement pour évaluer les mesures prises par le Canada pour faire face à l'ingérence étrangère.

### Ce qu'est le renseignement

Le renseignement n'a pas de définition universellement acceptée. Il est généralement considéré comme de l'information qui a été recueillie, traitée et précisée pour répondre aux besoins des responsables des orientations politiques et des décideurs.

Les catégories de renseignement pertinentes pour les travaux de la Commission sont :

- Le **renseignement étranger**, qui concerne ce que font, peuvent faire ou ont l'intention de faire des individus, des États, des organisations ou des groupes terroristes étrangers dans le domaine des affaires internationales, de la défense ou de la sécurité.
- Le **renseignement de sécurité**, qui concerne les menaces à la sécurité du Canada causées par l'espionnage et le sabotage, l'ingérence et l'influence étrangères, le terrorisme, la subversion et l'extrémisme violent.
- Le **renseignement criminel**, qui concerne les enquêtes sur les infractions criminelles, qui peuvent inclure certaines des menaces énumérées ci-dessus, comme le terrorisme et l'extrémisme violent.

Le renseignement est le fruit d'un processus sophistiqué au cours duquel des informations sont demandées, collectées, analysées et fournies aux responsables des orientations politiques et aux décideurs. Ce processus est souvent appelé « cycle du renseignement », lequel comporte habituellement plusieurs phases :

- **Priorités et orientation.** Les responsables des orientations politiques et les décideurs font part de leurs besoins à la communauté du renseignement, conformément aux priorités en matière de politiques du gouvernement.
- **Planification.** Les agences de renseignement déterminent comment répondre aux priorités du gouvernement en matière de renseignement.
- **Collecte, traitement et utilisation.** Les agences de renseignement recueillent du renseignement à l'aide de différentes méthodes et sources. Au besoin, l'information est convertie, traduite ou synthétisée afin de pouvoir être analysée.
- **Analyse et production.** Les analystes du renseignement ajoutent du contexte et intègrent l'information dans des rapports et d'autres produits de renseignement. Ces produits peuvent comprendre une évaluation du sujet et de ses répercussions possibles sur les politiques.
- **Diffusion.** Une fois finalisés, les produits de renseignement sont communiqués aux responsables des orientations politiques et aux décideurs du gouvernement ou à d'autres fonctionnaires.
- **Rétroaction.** Les responsables des orientations politiques et les décideurs évaluent le renseignement, indiquent s'il répond à leurs besoins et proposent des ajustements ou des améliorations.

Le renseignement est recueilli de différentes façons en fonction des capacités de la partie qui le recueille, de la nature de la question, des outils disponibles et de ce qui est permis par la loi. Certaines catégories de renseignement sont :

- **Le renseignement d'origine humaine (HUMINT).** Information recueillie auprès de sources humaines. Par exemple, auprès d'un informateur confidentiel.
- **Le renseignement de source électromagnétique (SIGINT).** Information recueillie en accédant aux signaux entre des personnes, entre des machines, ou une combinaison des deux. Par exemple, des courriels interceptés sur Internet.
- **Le renseignement de sources ouvertes (OSINT).** Information accessible au public, y compris via les médias traditionnels et sociaux, les archives publiques (par exemple, les livres et registres d'entreprise), les revues universitaires, les ressources professionnelles, les bases de données commerciales ou les sites Web.

## Les limites du renseignement

Bien qu'il soit important, le renseignement comporte des limites inhérentes. Ce n'est pas parce que le renseignement indique quelque chose que cela est vrai, précis ou complet.

La fiabilité du renseignement peut varier d'une source à l'autre. Par exemple, le rapport d'un témoin d'un événement risque d'être peu fiable si ce dernier n'a pas été en mesure de bien voir l'événement ou si celui-ci s'est produit rapidement. L'écoute électronique permet quant à elle de capter de manière fiable les paroles prononcées. Mais même dans ce cas, leur signification peut ne pas être claire.

La crédibilité des sources peut également poser un défi. Elles peuvent, par exemple, tenter d'induire ceux à qui elles fournissent des informations en erreur.

De plus, les rapports de renseignement sont souvent basés sur une combinaison de différentes sources de renseignement, qui sont assemblées pour tenter de broser un tableau d'ensemble. Chaque élément peut avoir un degré différent de fiabilité et de crédibilité, ce qui peut rendre difficile l'évaluation de la force globale d'un rapport.

Les informations peuvent être incomplètes ou insuffisantes, et peuvent être traduites à partir d'une autre langue, perdant ainsi une partie de leur précision, de leur sens et de leur nuance.

## Les défis d'agir sur la base du renseignement

Le renseignement est recueilli pour aider à orienter les politiques et les décisions. Parfois, le renseignement peut aider les décideurs à agir pour régler des problèmes particuliers. Cependant, l'utilisation du renseignement pose un défi de taille, soit de déterminer si le renseignement est fiable et crédible.

Même si le renseignement est suffisamment crédible et fiable pour qu'on puisse agir, d'autres problèmes peuvent subsister. En agissant sur la foi du renseignement, le Canada pourrait signaler à des acteurs étrangers qu'il connaît quelque chose que ces derniers souhaitent garder secret. Cela peut alors révéler comment le Canada a obtenu cette information et les moyens qu'il a utilisés pour ce faire. En outre, une grande partie du renseignement du Canada provient de ses alliés étrangers, qui s'attendent tous à ce que le Canada protège leurs sources et leurs méthodes. Autrement, les alliés pourraient hésiter à partager du renseignement à l'avenir.

La protection des sources et des méthodes est essentielle pour que le Canada puisse continuer à recueillir du renseignement. Sans cela, le Canada risque de perdre du renseignement essentiel à l'avenir.

## L'utilisation du renseignement dans les procédures judiciaires pose des défis

Des défis se posent également lorsque les mesures prises par le gouvernement sur la base du renseignement donnent lieu à des procédures judiciaires. En raison des règles et des procédés propres à ces procédures judiciaires, dont bon nombre sont conçues pour protéger les droits des personnes, le renseignement peut ne pas être admissible en preuve. Ces problèmes sont collectivement appelés les défis de la « conversion du renseignement en preuve » ou du « renseignement comme preuve ».

### **Le renseignement peut faire l'objet d'une divulgation**

Au Canada, une personne accusée d'un crime a un droit constitutionnel à la « divulgation ». Cela signifie que la poursuite doit lui fournir toute l'information en sa possession concernant l'enquête, à moins qu'elle soit « manifestement non pertinente » ou privilégiée. Ainsi, tout renseignement pertinent qu'une agence partage avec les forces de l'ordre doit généralement être divulgué à l'accusé en cas d'inculpation, même si la poursuite n'a pas l'intention de s'en servir. Voilà qui pourrait rendre le renseignement public et risquerait de révéler les capacités en matière de renseignement, les méthodes, les sources ou les cibles de l'enquête.

Par ailleurs, dans des procédures judiciaires visant à faire réviser les actions du gouvernement, la personne qui demande la révision a généralement le droit d'obtenir de l'information du gouvernement. Cela signifie qu'il est possible que du renseignement sensible doive être divulgué, ce qui risquerait de révéler de l'information classifiée.

### **Le renseignement peut ne pas être admissible en preuve**

Un autre problème lié à l'utilisation du renseignement comme preuve est qu'il peut ne pas être admissible dans une procédure judiciaire en raison des règles de preuve.

### **Utiliser du renseignement pour prendre une décision ayant des répercussions sur une personne peut être injuste**

Les décideurs doivent être prudents lorsqu'ils utilisent du renseignement pour trancher des questions qui auront une incidence directe sur la réputation, le gagne-pain ou les droits d'une personne. Les tribunaux disposent de règles de preuve pour garantir que les décisions soient prises sur la base d'informations crédibles et fiables. Comme mentionné ci-dessus, le renseignement peut ne pas satisfaire à ces exigences.

Malgré ces défis, le renseignement demeure précieux. Du renseignement de qualité peut être essentiel pour éclairer la prise de décisions et l'élaboration de politiques et pour répondre à des menaces comme l'ingérence étrangère.

Il peut également fournir des indications et des pistes précieuses qui permettent aux autorités policières de poursuivre une enquête et, potentiellement, de recueillir des éléments de preuve.

La section suivante décrit, à l'aide d'un graphique, les principales entités fédérales chargées de répondre à l'ingérence étrangère.

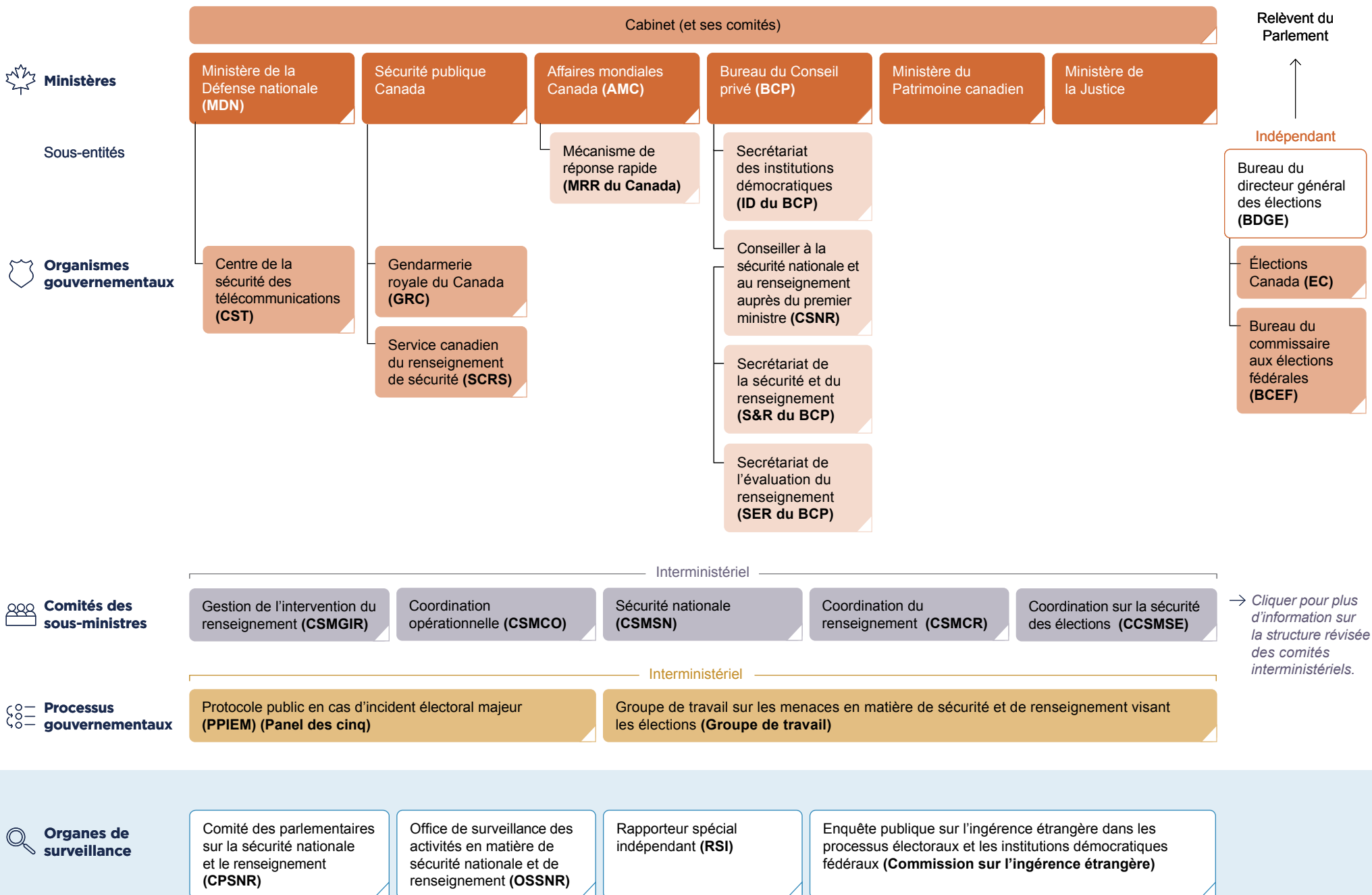
## **Chapitre 6 Les entités fédérales impliquées dans la réponse à l'ingérence étrangère**

Au Canada, un ensemble d'agences gouvernementales, de ministères et d'entités et organismes fédéraux ont pour mission de détecter, de prévenir et de contrer l'ingérence étrangère. Chacun a un mandat précis.

La prochaine page propose une visualisation de plusieurs entités abordées dans le rapport.



# Les principales entités fédérales chargées de répondre à l'ingérence étrangère



## Chapitre 7 : Les élections générales de 2019

Lors de son enquête, la Commission a identifié un certain nombre d'allégations d'ingérence étrangère dans les élections générales de 2019.

Un grand nombre d'éléments dont je traite dans ce chapitre reposent sur du renseignement qui ne peut pas être divulgué ou qui peut l'être seulement sous forme de résumé. En outre, une grande partie du renseignement est non corroborée et de fiabilité inconnue ou variable. La Commission n'avait pas le mandat ni la capacité de vérifier ou de tester le contenu du renseignement. Celui-ci ne doit donc pas être considéré comme un fait avéré.

### La course à l'investiture du Parti libéral du Canada dans Don Valley-Nord

Le Canada détient du renseignement indiquant que les irrégularités dans la course à l'investiture du Parti libéral du Canada (le « **Parti libéral** ») dans Don Valley-Nord (« **DVN** ») ont pu inclure des activités menées par des personnes proches de fonctionnaires de la République populaire de Chine (RPC). Cette information provient de diverses sources qui revêtent différents niveaux de corroboration.

Avant les élections de 2019, des rapports de renseignements, bien que non solidement étayés, indiquaient que des étudiants étrangers d'origine asiatique avaient été amenés par autobus sur les lieux de l'investiture en appui à un candidat, Han Dong, et que ces étudiants avaient reçu des documents falsifiés pour leur permettre de voter, même s'ils n'habitaient pas dans la circonscription de DVN. Ces documents leur auraient été remis par des personnes associées à un intermédiaire connu de la RPC. Il y avait des allégations que les étudiants avaient été sommés par des fonctionnaires de la RPC au Canada de soutenir M. Dong s'ils voulaient conserver leur visa d'étudiant.

M. Dong nie toute implication dans ces affaires.

Le Service canadien du renseignement de sécurité (le « **SCRS** ») a transmis le renseignement dont il disposait, à ce moment-là, au Panel des cinq (ou le « **Panel** »). Le Panel des cinq fait partie du Protocole public en cas d'incident électoral majeur (« **PPIEM** »). Il est composé de cinq hauts fonctionnaires qui peuvent communiquer avec les Canadiennes et les Canadiens si un incident, ou une accumulation d'incidents, menacent l'intégrité d'une élection fédérale<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> Les membres du Panel sont : le greffier du Conseil privé, le conseiller à la sécurité nationale et au renseignement auprès du premier ministre, le sous-ministre de la Justice et sous-procureur général, le sous-ministre de la Sécurité publique et le sous-ministre des Affaires étrangères.

Le SCRS a aussi avisé le Panel que les autorités électorales avaient été informées. Le Panel a indiqué que le Parti libéral devait être mis au courant de la situation. Le SCRS a ensuite breffé les représentants du Parti libéral détenant une autorisation de sécurité.

Le Panel a finalement conclu que le seuil requis pour faire une annonce publique n'était pas atteint.

Les représentants du Parti libéral ont informé Jeremy Broadhurst, le directeur national de la campagne du Parti libéral, des allégations relatives au transport par autobus. M. Broadhurst a porté cette information à l'attention du premier ministre Justin Trudeau en sa qualité de chef du Parti libéral.

M. Trudeau a jugé qu'il n'existait pas suffisamment d'informations ou d'informations suffisamment crédibles pour justifier l'expulsion de M. Dong, mais considérait que la question pourrait être réexaminée après les élections.

À la suite des élections de 2019, le cabinet du premier ministre (le « **CPM** ») a demandé, et obtenu, un breffage de la part de hauts fonctionnaires sur les irrégularités signalées. Le premier ministre et son cabinet ont reçu d'autres breffages au sujet de M. Dong.

M. Dong s'est retiré du caucus libéral à la suite de reportages publics fondés sur des informations qui auraient fuité concernant ses échanges avec des fonctionnaires de la RPC et ses communications au sujet de la détention de Michael Kovrig et de Michael Spavor.

Selon un résumé public du renseignement relatif à M. Dong, préparé par le gouvernement, M. Dong aurait fait valoir que, même si M. Kovrig et M. Spavor étaient libérés à ce moment, les partis de l'opposition verraient ce geste comme une affirmation de l'efficacité de la ligne dure adoptée par le Canada.

M. Dong a déclaré qu'il n'était pas sûr de ce que cela signifiait, qu'il ne se souvenait pas d'avoir tenu de tels propos et a ajouté qu'il avait toujours plaidé en faveur de la libération des deux hommes.

Toutes les conversations de M. Dong avec les fonctionnaires consulaires de la RPC se sont déroulées en mandarin. Le résumé public est donc fondé sur un rapport de renseignement qui résume, en anglais, une conversation qui s'est tenue dans une autre langue. Il ne s'agit pas de la transcription d'une conversation.

La précision et la nuance peuvent se perdre dans la traduction. Les informations dont je dispose ne me permettent pas d'évaluer l'exactitude du résumé public. Je peux toutefois affirmer que les informations classifiées corroborent le démenti de M. Dong concernant l'allégation selon laquelle il aurait suggéré à la RPC de retarder la libération des deux Michael. Il n'a pas suggéré que la RPC prolonge leur détention.

La Commission n'a pas pour mandat de déterminer ce qui s'est passé à l'assemblée d'investiture de la circonscription de DVN en 2019. Cependant, cet incident montre que les courses à l'investiture peuvent être des portes

d'entrée pour les États étrangers qui souhaitent s'ingérer dans nos processus démocratiques.

Le soutien présumé de la RPC à la candidature de M. Dong, notamment par l'intermédiaire d'un mandataire, figure dans la liste des cas importants d'ingérence étrangère présumée ciblant les processus démocratiques du Canada, produite par le gouvernement à la demande de la Commission. Je discute de cette liste au chapitre 10 (volume 3).

## D'autres incidents et allégations

Plusieurs autres incidents, qui se seraient déroulés pendant les élections de 2019, ont fait l'objet de discussions durant les audiences publiques. Les plus importants d'entre eux sont examinés ci-dessous.

Du renseignement indique que, dans la grande région de Vancouver, des fonctionnaires de la RPC ont coordonné l'exclusion de certains candidats politiques, perçus comme antichinois, de la participation à des événements communautaires locaux liés à l'élection.

Du renseignement suggère également, qu'avant et pendant les élections générales de 2019, un groupe d'acteurs menaçants liés à la RPC au Canada, à la fois connus et soupçonnés, ont coordonné leurs activités de manière peu structurée pour se livrer à de l'ingérence étrangère. 11 candidats politiques (sept du Parti libéral et quatre du Parti conservateur du Canada) et 13 membres du personnel politique étaient « impliqués », c'est-à-dire qu'ils avaient soit un lien avec ces acteurs menaçants ou qu'ils étaient directement touchés par leurs activités. Le mot « impliqué » ne signifie pas que ces individus participaient sciemment à, ou étaient complices de, ces activités d'ingérence étrangère. Certains des acteurs menaçants auraient aussi reçu un soutien financier de la RPC, bien que rien n'indique que des candidats en aient reçu.

Le Panel des cinq a été informé des allégations relatives au soutien financier provenant de la RPC. Il a décidé de ne pas faire d'annonce publique, puisque, à son avis, il y avait beaucoup d'ambiguïté et les intentions et les objectifs derrière le soutien financier n'étaient pas clairs.

L'enquête de la Commission a également révélé que le SCRS avait mis en œuvre une mesure de réduction de la menace (une « **MRM** ») afin de réduire la menace d'ingérence étrangère en provenance du Pakistan. Ce dernier a tenté d'influencer clandestinement la politique fédérale canadienne. Le SCRS a déterminé que la MRM avait contribué à réduire la menace d'ingérence.

Les articles négatifs au sujet du premier ministre, parus sur le site Web Buffalo Chronicle, ont fait l'objet de discussions. Certains médias grand public au Canada ont amplifié ces articles, alors que d'autres les ont démystifiés. Le Panel des cinq a conclu que l'écosystème de l'information s'était autocorrigé. À la suite de discussions avec des représentants du Bureau du Conseil privé (le « **BCP** »), Facebook a finalement retiré l'article.

## Surveillance de la désinformation par l'observatoire de l'écosystème médiatique

À l'approche des élections générales de 2019, et pendant celles-ci, l'observatoire de l'écosystème médiatique (le Media Ecosystem Observatory, ou le « **MEO** »), une initiative codirigée par l'Université McGill et l'Université de Toronto, a étudié l'écosystème des médias au Canada.

Le MEO a constaté que la mésinformation et la désinformation n'avaient pas joué de rôle majeur dans les élections de 2019 et n'avaient pas eu d'incidence sur leur résultat. Elles ne semblaient pas coordonnées et ont eu un effet limité sur l'écosystème de l'information. Le MEO a conclu que l'écosystème canadien de l'information politique pendant les élections de 2019 était probablement plus résilient que celui d'autres pays comme les États-Unis.

## Chapitre 8 : Les élections générales de 2021

Il y a eu plusieurs incidents allégués d'ingérence étrangère lors des élections générales de 2021 :

- de la désinformation visant le Parti conservateur du Canada (le « **Parti conservateur** »), son chef Erin O'Toole, et l'un de ses candidats en Colombie-Britannique, Kenny Chiu
- des événements dans la circonscription vancouveroise de la députée du Nouveau Parti Démocratique (le « **NPD** ») Jenny Kwan
- de possibles actes d'ingérence de la part de l'Inde et de la Russie.

### Les breffages du Groupe de travail sur les menaces en matière de sécurité et de renseignements visant les élections (le Groupe de travail) à des représentants de partis politiques détenant une autorisation de sécurité

Dans le contexte des élections de 2021, le Groupe de travail sur les menaces en matière de sécurité et de renseignements visant les élections (le « **Groupe de travail** ») a tenu des breffages de niveau « Secret » à l'intention des représentants des partis politiques détenant une autorisation de sécurité. Ces breffages avaient aussi eu lieu lors des élections de 2019.

La preuve révèle un écart marqué entre les attentes des partis politiques et ce que le Groupe de travail était en mesure de leur fournir. Les représentants des partis ont le sentiment qu'ils n'ont pas été suffisamment informés par le Groupe de travail. Ils ont même déclaré avoir été indûment rassurés par ce qu'ils ont entendu, ce qui les a amenés à baisser leur garde.

## Désinformation visant le Parti conservateur et Erin O'Toole

Pendant la période électorale de 2021, le Parti conservateur et son chef de l'époque, Erin O'Toole, ont fait l'objet de reportages inexacts qui ont été abondamment diffusés dans des médias de langue chinoise connus pour avoir, ou pouvant avoir, des liens avec la RPC ou avec le Parti communiste chinois. Les reportages indiquaient qu'Erin O'Toole allait interdire la plateforme de médias sociaux WeChat, qu'il était la « version canadienne de Trump » et qu'il souhaitait presque rompre les relations diplomatiques avec la RPC.

M. O'Toole estime que son parti et lui-même ont été pris pour cible en raison de leurs prises de position critiques à l'égard de la RPC.

## Les fausses informations concernant le député Kenny Chiu et le registre sur l'influence étrangère

Le député du Parti conservateur Kenny Chiu, représentant de la circonscription de Steveston—Richmond-Est, a été la cible de fausses histoires liées à sa proposition de mettre en place un registre sur l'influence étrangère : des articles affirmaient que tout individu ou groupe ayant des liens avec la RPC pourrait être considéré comme un représentant et devrait s'enregistrer.

Selon le renseignement disponible au Canada, les médias qui diffusaient ces fausses histoires avaient des liens étroits avec le gouvernement de la RPC ou avec les médias d'État de la RPC.

M. Chiu a tenté de répondre à ce discours dans les médias, mais son message n'a pas été repris ou diffusé par les médias de langue chinoise. M. Chiu a dit qu'il a été ignoré par les médias de langue chinoise.

Il a fait part de ces problèmes à la campagne centrale du Parti conservateur et au SCRS. Il n'a pas eu de nouvelles du SCRS jusqu'à ce qu'il reçoive un breffage de sa part à l'automne 2023, à la suite de reportages dans les médias sur des fuites alléguées de rapports de renseignement du SCRS.

## Examen effectué par le Bureau du commissaire aux élections fédérales (BCEF) sur les allégations d'ingérence étrangère dans le cadre des 44<sup>e</sup> élections générales dans la grande région de Vancouver.

Lors des élections générales de 2021, le Bureau du commissaire aux élections fédérales (le « **BCEF** ») a reçu des plaintes portant sur des allégations d'ingérence étrangère. Il a entrepris un examen de certaines de ces allégations qui se concentraient sur des circonscriptions électorales dans la région de Vancouver et sur la campagne infructueuse de M. Chiu. Le but de l'examen était de déterminer s'il y avait suffisamment de preuves pour mener une enquête plus approfondie sur de possibles infractions à la *Loi électorale du Canada*.

Si les informations reçues au cours de l'examen ont permis de soupçonner l'existence de tentatives d'influence sur la communauté sino-canadienne, le BCEF n'a pas obtenu de preuves suffisantes à l'appui d'un quelconque élément d'influence étrangère indue ou d'autres infractions prévues dans la *Loi électorale du Canada*.

Les enquêteurs ont cependant découvert des indices selon lesquels des fonctionnaires de la RPC auraient donné l'impulsion et l'orientation à la campagne contre le Parti conservateur, qui a ensuite été menée et amplifiée par un ensemble d'associations et d'individus au moyen de divers canaux de communication.

Les agences gouvernementales canadiennes étaient au courant de ces discours en ligne, et le Groupe de travail l'a fait savoir au Panel des cinq. Le Panel a constaté la difficulté d'attribuer la responsabilité de cette activité à des acteurs étrangers et, de plus, a été réticent à intervenir parce que les agences ne pouvaient pas distinguer cette activité du débat politique ordinaire qui se déroule lors d'une élection. Même propager des mensonges peut constituer un exercice légitime de la liberté d'expression pendant une élection, à condition qu'ils ne soient pas parrainés ou amplifiés par un État.

Pour tirer cette conclusion, le Panel s'est également appuyé sur son impression que l'écosystème médiatique s'est nettoyé de lui-même, M. Chiu ayant répondu publiquement au discours en ligne et les déclarations concernant M. O'Toole ayant perdu de leur attrait bien avant le jour de l'élection.

Je ne suis pas convaincue par l'idée d'un écosystème médiatique qui se nettoie de lui-même. Lorsque la désinformation se dissipe, il peut déjà être trop tard. Les dommages causés au processus démocratique ou aux personnes ciblées peuvent déjà s'être matérialisés.

Après les élections, la campagne du Parti conservateur a envoyé aux fonctionnaires du gouvernement un dossier renfermant leurs inquiétudes. Le Groupe de travail a maintenu ses conclusions, tout en soulignant qu'il avait

observé des indices d'une possible coordination entre divers médias canadiens en langue chinoise et des médias de la RPC et du Parti communiste chinois. Ces conclusions illustrent les difficultés que présente l'attribution.

L'analyse du Groupe de travail concorde avec les conclusions de l'observatoire de l'écosystème médiatique (le *Media Ecosystem Observatory*, ou MEO) concernant les élections de 2021.

Le MEO a constaté que des responsables chinois et des médias d'État avaient commenté les élections dans le but apparent de convaincre les Canadiennes et les Canadiens d'origine chinoise de voter contre le Parti conservateur et M. O'Toole, et que des informations trompeuses circulaient sur les plateformes de médias sociaux en langue chinoise au sujet de M. Chiu. Si le MEO n'a pas trouvé de preuve que cette activité a eu des conséquences importantes sur les élections dans leur ensemble, il n'a pas pu écarter la possibilité que les courses dans certaines circonscriptions aient pu être affectées.

À la lumière de cette preuve complémentaire, je reste convaincue qu'au moment où il a été fait, le constat du Panel des cinq, selon lequel les activités en ligne observées n'atteignaient pas le seuil requis pour faire une annonce publique, était raisonnable. Toutefois, cette situation met en relief une grave lacune dans les mécanismes disponibles pour traiter la désinformation ou la désinformation soupçonnées en période électorale. L'absence de lignes directrices claires quant au moment où le gouvernement devra agir en l'absence d'une annonce publique par le Panel des cinq n'aide pas. Ces questions doivent être abordées.

## Les soupçons d'ingérence étrangère dans la course électorale de Vancouver-Est

Des inquiétudes ont également été exprimées quant à l'ingérence étrangère dans la course électorale dans Vancouver-Est où la députée néo-démocrate M<sup>me</sup> Kwan était candidate. M<sup>me</sup> Kwan estime que ce sont ses prises de positions critiques à l'égard de la RPC qui ont fait d'elle la cible de l'ingérence étrangère.

Depuis 2019, elle n'est plus invitée à certaines activités importantes organisées par des organismes communautaires sino-canadiens auxquelles elle était autrefois conviée. Elle a également observé que ses électeurs craignaient davantage de voter pour elle parce qu'ils s'inquiétaient de la sécurité de leur famille en RPC.

Les services de renseignement indiquent que la RPC s'est efforcée d'exclure certains candidats politiques des activités publiques en 2019, et que cette stratégie s'est poursuivie en 2021.



M<sup>me</sup> Kwan s'est également inquiétée du fait qu'un membre éminent de la communauté sino-canadienne de Vancouver a organisé un dîner gratuit en soutien à son adversaire du Parti libéral. Le NPD a déposé une plainte auprès du Bureau de la commissaire aux élections fédérales (BCEF) pour violation des règles électorales relatives aux tiers. Le BCEF a conclu qu'il n'y avait pas eu de violation, mais a infligé une sanction administrative pécuniaire à la campagne du Parti libéral pour ne pas avoir déclaré le dîner comme une contribution.

M<sup>me</sup> Kwan a également signalé le dîner à la Gendarmerie royale du Canada (la GRC) et au SCRS, mais, selon elle, aucun d'entre eux n'a semblé s'intéresser à la question.

Dans deux rapports, le Groupe de travail a fait mention de cet incident et des allégations selon lesquelles les organisateurs entretenaient des liens avec la RPC.

## Ingérence étrangère présumée de l'Inde

Les services de renseignement révèlent que l'Inde pourrait avoir tenté d'apporter clandestinement un soutien financier à des candidats favoris lors de l'élection de 2021, à l'insu de ces derniers. Je n'ai pas décelé de lacune en ce qui concerne la circulation d'informations ou la réponse du gouvernement à cette question.

## Activités de désinformation soupçonnées de la part de la Russie

En ce qui concerne la Russie, le Panel n'a reçu aucune preuve d'une campagne de désinformation concertée menée par ce pays pendant l'élection de 2021.

Le MEO n'a pas détecté non plus de preuve d'ingérence russe. Cependant, il n'a pas surveillé les médias sociaux ni les plateformes en langue russe et n'a donc pas pu exclure la possibilité d'une campagne d'influence russe à petite échelle.

Après avoir décrit brièvement les éléments de preuve relatifs aux élections de 2019 et 2021, j'explique à présent mes conclusions concernant les répercussions de l'ingérence étrangère sur ces élections.

## Chapitre 9 : L'évaluation des répercussions de l'ingérence étrangère sur les élections générales de 2019 et 2021

L'ingérence étrangère est bien réelle et toujours présente au Canada et dans le monde. La preuve administrée démontre amplement que certains États ont mené des activités d'ingérence étrangère lors des élections générales de 2019 et 2021.

### L'ingérence étrangère a-t-elle porté atteinte à l'intégrité du système électoral lui-même?

La réponse est non. Notre système électoral est robuste et les deux élections ont été administrées avec rigueur, tant au niveau national qu'au niveau de chaque circonscription. Les électeurs ont pu voter librement et leurs votes ont été comptabilisés en bonne et due forme.

### L'ingérence étrangère a-t-elle eu une incidence sur l'identité du parti qui a pris le pouvoir en 2019 et en 2021?

Non, elle n'a pas eu une telle incidence.

Tenter de mesurer les répercussions de l'ingérence étrangère sur le résultat d'une élection est une tâche intrinsèquement difficile. Il est généralement impossible d'établir un lien direct entre un incident précis et l'issue d'une élection; tout comme il est généralement impossible d'établir un lien direct entre diverses activités d'ingérence étrangère, souvent subtiles, et le nombre final de sièges obtenus par chacun des partis à la Chambre des communes.

Cependant, je suis persuadée que le Parti libéral aurait accédé au pouvoir en 2019 et 2021, et ce, avec ou sans ingérence étrangère.

Le Parti conservateur partage ma conclusion. Des représentants du parti ont reconnu devant la Commission que l'ingérence étrangère n'a pas empêché le Parti conservateur de prendre le pouvoir.

## L'ingérence étrangère a-t-elle eu une incidence sur le résultat des élections au niveau des circonscriptions?

Il est plus difficile de répondre à cette question. Il se peut que les résultats dans un nombre limité de circonscriptions aient été affectés, mais il est impossible d'en avoir la certitude.

Cependant, le nombre de circonscriptions touchées est relativement bas et les conséquences ultimes de l'ingérence étrangère demeurent incertaines.

Le scrutin est secret au Canada. Il n'est donc pas possible d'établir un lien direct entre les informations trompeuses véhiculées dans les médias et le choix qu'a pu faire un électeur donné. En outre, même en supposant que certaines personnes aient changé d'allégeance en raison de ces informations, il n'y a aucun moyen de savoir s'il y en a eu suffisamment pour modifier le résultat.

Par conséquent, il existe une possibilité raisonnable que ces propos trompeurs aient eu une incidence sur le résultat dans cette circonscription, mais il m'est impossible d'aller plus loin dans cette analyse. Cela démontre toutefois à quel point il est important de combattre la désinformation.

## L'ingérence étrangère a-t-elle néanmoins eu une incidence sur l'écosystème électoral?

Oui. Peu importe ses répercussions sur des résultats électoraux en particulier, toute ingérence étrangère porte atteinte au droit des Canadiennes et des Canadiens de bénéficier d'institutions démocratiques, qui incluent les processus électoraux, à l'abri d'influences secrètes, ainsi qu'à leur droit de voter librement et de manière éclairée.

L'ingérence étrangère entraîne des répercussions dès lors qu'un seul électeur vote d'une certaine manière ou décide de ne pas voter en raison de l'action directe ou indirecte d'un État étranger. L'ingérence étrangère qui décourage la participation et le discours politiques mine les processus démocratiques du Canada.

Cette incidence est peut-être limitée pour le moment, mais ses effets risquent de s'aggraver dans le futur.

## L'ingérence étrangère a-t-elle ébranlé la confiance du public envers la démocratie canadienne?

Oui, malheureusement, et c'est peut-être le préjudice le plus grave que le Canada a subi en raison de l'ingérence étrangère et de l'attention publique qui en découle. Saper la confiance envers la démocratie et le gouvernement est l'un des objectifs principaux de nombreux États qui mènent des activités d'ingérence étrangère.

Cette situation découle en grande partie de ce qui a été révélé initialement dans les médias, lesquels n'ont pas offert un portrait complet et précis du phénomène. Cela dit, on ne peut pas les blâmer puisqu'ils ont travaillé à partir des informations qu'ils détenaient. Cependant, ces informations étaient incomplètes.

Le gouvernement doit rétablir la confiance en informant le public de la menace d'ingérence étrangère et en prenant des mesures réelles et concrètes pour la détecter, la prévenir et la contrer.

## L'ingérence étrangère affecte-t-elle toute la population de manière égale?

Non. Les moyens et les méthodes de l'ingérence étrangère causent des préjudices distincts aux Canadiennes et aux Canadiens qui sont membres des communautés issues des diasporas. Cela comprend celles et ceux qui sont directement impliqués dans nos institutions démocratiques à titre de candidats ou de députés. Leurs expériences ne doivent pas être ignorées et une attention particulière doit leur être accordée.

Si l'on n'accorde pas une attention particulière aux expériences uniques vécues par les membres des communautés issues des diasporas, toute compréhension de l'ingérence étrangère sera nécessairement incomplète. Dans le même ordre d'idées, toute réponse à l'ingérence étrangère doit être éclairée par les différentes façons dont le phénomène peut toucher les nombreux pans de la population canadienne.

## Chapitre 10 : La menace d'ingérence étrangère

Avant que je discute des éléments de preuve et de mes constats liés aux divisions C et D de mon mandat, il est d'abord essentiel de comprendre la nature de la menace que représente l'ingérence étrangère dans les institutions et les processus démocratiques du Canada.

L'ingérence étrangère revêt de nombreux aspects, mais le mandat de la Commission fixe la portée de mon enquête. Mon mandat est de me concentrer sur l'ingérence étrangère qui vise les institutions et les processus démocratiques. Beaucoup d'éléments ne sont pas inclus, comme l'ingérence étrangère dans l'économie, l'industrie, les forces armées et les universités du Canada, l'espionnage et de nombreuses formes de répression transnationale.

### Les acteurs menaçants qui ciblent le Canada

#### République populaire de Chine (RPC)

Au moment de rédiger ce rapport, la République populaire de Chine (la RPC) est l'auteur le plus actif d'ingérence étrangère visant les institutions démocratiques canadiennes. La RPC considère le Canada comme une cible hautement prioritaire.

Après la détention arbitraire de Michael Spavor et de Michael Kovrig, les relations du Canada avec la RPC ont changé radicalement. Cependant, la RPC est indubitablement un acteur important sur la scène internationale. Depuis la libération des deux hommes en 2021, le Canada et la RPC tentent de surmonter les difficultés de leurs relations.

L'ingérence étrangère de la RPC est de grande envergure. Elle vise tous les ordres de gouvernement au Canada. Les fonctionnaires canadiens chargés de la sécurité et du renseignement considèrent que la RPC ne fait généralement pas de distinction entre les partis : elle soutient ceux qu'elle juge utiles à ses intérêts du moment et ceux qu'elle estime susceptibles d'accéder au pouvoir, peu importe le parti politique.

La RPC fait appel à un large éventail d'acteurs pour s'ingérer à l'étranger. Son ministère de la Sécurité de l'État et son ministère de la Sécurité publique opèrent secrètement à l'étranger. La RPC agit également par l'intermédiaire de ses diplomates. Le Département du travail du front uni, officiellement un département du Parti communiste chinois, tente de contrôler et d'influencer la diaspora chinoise, de façonner les opinions internationales et d'influencer les politiciens pour qu'ils soutiennent les politiques de la RPC.

La RPC s'appuie sur des mandataires, des personnes ou des organisations qui reçoivent des instructions explicites ou implicites de la RPC pour se livrer à de l'ingérence étrangère.

La RPC représente également la cybermenace la plus sophistiquée et la plus active pour le Canada, et le SCRS estime que la RPC a de plus en plus recours aux médias sociaux et à Internet afin de mener des campagnes de désinformation concernant les élections.

## Inde

L'Inde est le deuxième pays le plus actif en matière d'ingérence étrangère électorale au Canada.

Tout comme la RPC, l'Inde est un acteur incontournable sur la scène mondiale. Le Canada et l'Inde collaborent depuis des décennies, mais leur relation a connu des difficultés. Nombre de ces difficultés existent depuis longtemps et influencent les activités d'ingérence de l'Inde à l'étranger. L'Inde considère que le Canada ne prend pas suffisamment au sérieux les préoccupations de l'Inde en matière de sécurité nationale concernant le séparatisme khalistanais (qui vise à faire du « Khalistan », une région du nord de l'Inde, un État sikh souverain).

Pour accomplir ses objectifs, l'Inde concentre ses activités d'ingérence étrangère sur la communauté indo-canadienne et sur des personnalités non indo-canadiennes. Cette ingérence a visé tous les ordres de gouvernement.

Comme la RPC, l'Inde pratique l'ingérence étrangère par l'intermédiaire de ses diplomates au Canada et de mandataires. Des éléments de renseignement indiquent que des agents mandataires ont pu verser clandestinement et pourraient continuer de verser un financement illicite à divers politiciens canadiens dans le but de faire élire des candidats pro-Inde ou d'exercer une influence sur des candidats qui entrent en fonction. Le renseignement n'indique pas nécessairement que les élus ou les candidats concernés étaient au courant des tentatives d'ingérence ni que ces tentatives ont nécessairement été couronnées de succès.

L'Inde utilise également la désinformation comme forme clé d'ingérence étrangère contre le Canada, une tactique susceptible d'être utilisée plus souvent à l'avenir.

Jusqu'à récemment, le Canada essayait d'améliorer ses relations bilatérales avec l'Inde. Cependant, l'assassinat de Hardeep Singh Nijjar, combiné aux allégations crédibles concernant un lien potentiel entre des agents du gouvernement indien et la mort de M. Nijjar, ont fait dérailler ces efforts. L'Inde a nié ces allégations à plusieurs reprises.

En octobre 2024, le Canada a expulsé six diplomates et fonctionnaires consulaires indiens en réaction à une campagne ciblée contre des citoyens canadiens par des agents liés au gouvernement indien.

## Russie

La relation du Canada avec la Russie est conflictuelle.

Les activités d'ingérence étrangère de la Russie cherchent à déstabiliser ou à délégitimer les États démocratiques. La Russie s'attaque à la démocratie par le biais de campagnes de mésinformation et de désinformation et, de plus en plus, par le biais de l'intelligence artificielle générative. Elle dispose également de cybercapacités sophistiquées. Au cours des deux dernières années, la guerre menée par la Russie en Ukraine a été à l'origine d'une grande partie de ses efforts de désinformation.

Même si la Russie a la capacité de se livrer à d'importantes activités d'ingérence étrangère contre le Canada, elle ne semble pas en avoir l'intention puisque le Canada n'est pas perçu comme une menace existentielle pour elle.

Jusqu'à présent, le gouvernement n'a pas observé d'ingérence russe propre aux processus démocratiques. Des cybermenaces russes ont été observées au Canada, mais pas contre les institutions démocratiques canadiennes. Cependant, le soutien ferme du Canada à l'Ukraine pourrait avoir une incidence sur les tentatives de la Russie d'influencer les prochaines élections fédérales.

## Pakistan

Les activités d'ingérence étrangère du Pakistan sont opportunistes et sont liées aux mauvaises relations entre le Pakistan et l'Inde. Le Pakistan se livre à de l'ingérence étrangère au Canada afin de promouvoir sa propre stabilité et de contrer l'influence croissante de l'Inde. Ses activités visent diverses facettes de la société canadienne et tous les ordres de gouvernement. Pour l'instant, le Pakistan est plus susceptible de s'appuyer sur des éléments communautaires locaux, plutôt que sur des cybermesures ou l'intelligence artificielle, pour faciliter ses activités d'ingérence étrangère.

## Iran

L'Iran n'est pas, et n'a jamais été, historiquement, un acteur important d'ingérence étrangère dans les élections fédérales canadiennes ou d'autres institutions démocratiques. L'Iran se concentre plutôt sur la répression transnationale pour empêcher la critique de son gouvernement.

L'Iran s'appuie sur des groupes criminels pour mener à bien ses activités et procède à du harcèlement psychologique en ligne. Ces tactiques peuvent très bien empêcher les gens de participer aux processus démocratiques canadiens, mais il est difficile de le déterminer avec certitude.

Le Canada a récemment inscrit le Corps des gardiens de la révolution islamique de l'Iran sur la liste des entités terroristes. Parmi les réactions potentielles de l'Iran, ce geste pourrait entraîner une augmentation des activités d'ingérence étrangère à l'approche d'une élection.

## Tactiques d'ingérence étrangère

Les pays étrangers déploient un large éventail de tactiques pour s'immiscer dans la démocratie canadienne, que ce soit de manière directe ou par l'entremise de mandataires ou de collaborateurs. Les tactiques utilisées comprennent :

- l'établissement de relations durables avec leurs cibles
- l'obtention d'informations auprès des cibles
- le financement occulte
- la mobilisation et l'exploitation des organisations communautaires
- la manipulation des processus des partis politiques
- l'extorsion
- les menaces
- les cybermenaces
- l'influence exercée sur les médias, la désinformation et la désinformation.

## Les six cas détectés d'ingérence étrangère importante soupçonnée dans les processus démocratiques du Canada

Dans le cadre de son enquête, la Commission a demandé au gouvernement d'énumérer et de décrire tous les cas majeurs d'ingérence étrangère suspectée ciblant les processus démocratiques du Canada de 2018 à aujourd'hui.

La liste était le résultat d'un consensus auquel sont parvenus les hauts fonctionnaires du SCRS, du Centre de la sécurité des télécommunications (le « **CST** »), d'Affaires mondiales Canada (« **AMC** ») et de Sécurité publique Canada (« **Sécurité publique** »). Je note qu'il ne s'agit pas d'un répertoire exhaustif d'ingérence étrangère potentielle dans les processus et institutions démocratiques au Canada. Pour figurer sur la liste, un événement devait être circonscrit dans le temps et le gouvernement devait disposer de renseignements sur l'incidence de l'activité.

La liste initiale contenait sept cas importants d'ingérence étrangère soupçonnés, mais l'un d'entre eux a été supprimé après que le SCRS a examiné des documents publics. Ces documents contredisaient un élément important du renseignement à l'origine du cas présumé.

Cette situation illustre la fragilité du renseignement indiqué ci-dessus. Cette fragilité existe même lorsque les informations sont recueillies auprès de sources considérées comme fiables. Par exemple, dans ce cas, des informations disponibles à l'époque, mais découvertes seulement plusieurs



années plus tard, ont complètement changé la compréhension du gouvernement sur ce qui s'était passé.

En fin de compte, la fragilité et les limites du renseignement signifient qu'une grande prudence s'impose lorsqu'on s'y fie pour tirer des conclusions ou formuler des allégations sur les actions d'une personne, particulièrement lorsque les conséquences pour la personne et pour la confiance du public envers les institutions canadiennes seront importantes.

Des six cas restants, quatre ont été abordés ci-dessus et se rapportent aux cas d'ingérence soupçonnée dans les élections de 2019 ou de 2021.

Au cours de son enquête, la Commission a reçu et examiné les rapports de renseignement du SCRS concernant ces deux autres cas soupçonnés. La Commission a également interrogé à huis clos le SCRS et d'autres représentants du gouvernement à ce sujet. Ces cas étant fondés sur des informations hautement confidentielles, les descriptions ci-dessous représentent le maximum d'informations que je peux divulguer publiquement. J'aborde ces cas soupçonnés plus en détail dans le complément classifié qui accompagne ce rapport.

Dans le premier cas, il a été signalé qu'un gouvernement étranger avait entrepris plusieurs actions, notamment de l'ingérence, pour réduire les chances d'élection d'un candidat du Parti libéral. Le gouvernement étranger est soupçonné d'avoir agi de la sorte en raison du soutien apporté par le candidat à des enjeux perçus comme contraires aux intérêts de cet État. Les activités du gouvernement étranger ont probablement eu une incidence négative sur la carrière politique de la personne. Aucune information à ce sujet n'a été communiquée au niveau politique du gouvernement jusqu'à ce que la liste de cas soit préparée pour la Commission.

Le deuxième cas concernait un ancien parlementaire de l'opposition qui est soupçonné d'avoir tenté d'influencer les travaux parlementaires au nom d'un gouvernement étranger.

Tous les cas étaient des évaluations fondées sur des rapports de renseignement, et non des faits avérés. Leurs enquêtes sont généralement axées sur les acteurs menaçants, et non sur les candidats ou les élus qui interagissent avec eux. Il y a donc souvent des lacunes dans le renseignement au sujet des activités, du niveau de connaissance et les motivations des personnes impliquées. En outre, les évaluations reposaient sur les informations dont disposait le gouvernement à l'époque, mais les évaluations peuvent évoluer, parfois radicalement, au fil du temps.

## La ligne entre l'ingérence étrangère et l'influence étrangère légitime peut être difficile à tracer

La ligne entre l'influence étrangère (légitime) et l'ingérence étrangère (illégitime) peut sembler facile à tracer, mais ce n'est pas le cas. La diplomatie – même des tentatives d'influence agressives – est légitime lorsqu'elle se déroule ouvertement et n'implique pas de menaces pour des individus ou des groupes. L'ingérence étrangère est différente parce qu'elle est secrète, trompeuse ou menaçante.

Or, il existe souvent une zone grise : l'ingérence et l'influence étrangères s'inscrivent dans un continuum et il est beaucoup plus facile de les définir en théorie que de les appliquer à des circonstances spécifiques.

Il n'existe pas de définition internationale commune de l'ingérence étrangère. En effet, une telle définition ne serait pas possible dans le contexte géopolitique actuel. Le Canada peut considérer certaines activités comme de l'influence ou de l'ingérence étrangères alors que ses adversaires peuvent être d'un avis contraire. Par exemple, la RPC maintient qu'il s'agit d'ingérence étrangère lorsque les autres pays la critiquent en affirmant qu'elle ne respecte pas les obligations internationales en matière de droits de la personne. Le Canada considère ces critiques comme un moyen légitime de demander des comptes à la RPC en tant que membre de la communauté internationale.

### Le même concept vu sous des angles différents

J'ai conclu que la définition de travail de l'ingérence étrangère étatique est généralement cohérente entre les ministères et les agences du gouvernement. Elle repose sur la législation (la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité*) et comprend les activités influencées par un état étranger au sein du Canada ou en relation avec celui-ci, qui sont préjudiciables aux intérêts du Canada et qui sont clandestines, trompeuses ou qui impliquent une menace pour quelqu'un.

Cependant, les différents ministères et agences peuvent toutefois diverger sur la question de savoir si un ensemble de faits constitue de l'ingérence étrangère et, dans l'affirmative, sur la gravité de cette ingérence.

Tant qu'il ne paralyse pas la prise de décision, je crois que le débat au sein du gouvernement à savoir si quelque chose constitue ou non de l'ingérence étrangère peut être un atout. Différents points de vue facilitent une réponse coordonnée qui tient compte de l'ensemble des risques, des priorités, des valeurs et des intérêts pertinents, et, en général, favorise l'atteinte d'un meilleur résultat. Dans le domaine de la sécurité nationale, il peut être dangereux d'accorder trop de poids à un seul point de vue.

L'intensification des discussions au cours des trois ou quatre dernières années a conduit à un accord plus large et à une meilleure compréhension

des différents points de vue au sein du gouvernement sur ce qui constitue de l'ingérence étrangère. Puisque j'ai entendu que le gouvernement travaille actuellement à une compréhension de l'ingérence étrangère commune à l'ensemble du gouvernement, je m'attends à ce qu'il y ait plus d'accords dans certains domaines et je m'attends également à ce qu'un débat sain se poursuive. Il s'agit d'une caractéristique du système, et non d'une anomalie de fonctionnement. Cependant, un débat cesse d'être sain lorsqu'il entrave indûment la prise de décision.

Dans le chapitre suivant, je résume les principaux acteurs impliqués dans la communauté de la sécurité nationale et du renseignement qui répondent à l'ingérence étrangère, ainsi que les mécanismes gouvernementaux de coordination et de gouvernance en matière de sécurité nationale.

## Chapitre 11 : Comment le Canada se protège contre l'ingérence étrangère

Les entités fédérales disposent de pouvoirs et d'autorités particulières pour répondre à l'ingérence étrangère. Il existe également des procédures pour coordonner et régir leur travail.

### Le cycle du renseignement

Le Cabinet fixe tous les deux ans les priorités en matière de renseignement. Les producteurs de renseignement s'appuient sur ces priorités pour collecter et évaluer le renseignement et mettre leurs produits à la disposition des consommateurs.

### Les acteurs clés de la communauté de la sécurité nationale

#### Le Service canadien du renseignement de sécurité

Le Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS) est le service de renseignement intérieur du Canada. Son mandat principal est de recueillir, d'analyser et de conserver les informations et le renseignement sur les activités dont on peut raisonnablement penser qu'elles constituent des menaces pour la sécurité du Canada. L'ingérence étrangère est considérée comme une menace à la sécurité du Canada. Le SCRS peut enquêter sur des menaces à l'intérieur et à l'extérieur du Canada.

En plus du mandat mentionné ci-dessus, le SCRS a un mandat très limité en matière de renseignement étranger. En vertu de la *Loi sur le SCRS*, le SCRS peut recueillir du renseignement étranger<sup>11</sup> à la demande du ministre des Affaires étrangères ou de la Défense nationale et avec le consentement du ministre de la Sécurité publique. Cependant, le SCRS ne peut le faire que dans les limites du Canada.

Avant l'adoption de la *Loi sur la lutte contre l'ingérence étrangère*, le SCRS pouvait seulement recueillir des informations se trouvant au Canada. Désormais, dans certaines circonstances, l'assistance que le SCRS fournit à la demande du ministre des Affaires étrangères ou du ministre de la Défense nationale peut inclure la collecte, à partir du Canada, de renseignement se trouvant à l'extérieur du Canada.

Le SCRS recueille des informations auprès de diverses sources, notamment humaines et techniques, ainsi que des éléments provenant de source ouverte. Il s'appuie également sur des mandats qui lui permettent de mener des enquêtes plus intrusives. Enfin, il peut s'associer à d'autres acteurs, comme des États étrangers et d'autres agences, pour faire avancer ses enquêtes.

Le SCRS évalue et analyse le renseignement afin d'éclairer l'élaboration des politiques gouvernementales et les décisions opérationnelles.

#### Les outils d'intervention

Depuis 2015, le SCRS a l'autorisation de mettre en œuvre des mesures de réduction de la menace (MRM) pour atténuer les menaces pesant sur la sécurité du Canada, notamment en communiquant des informations classifiées à des personnes qui n'ont pas d'autorisation de sécurité et qui ne font pas partie du gouvernement fédéral. Les MRM doivent être raisonnables et proportionnelles à la nature et à la gravité de la menace.

Le SCRS doit avoir des motifs raisonnables de croire que l'activité visée par la MRM constitue une menace pour la sécurité du Canada, et la MRM doit nécessairement servir à la réduire. Ce seuil signifie que le SCRS ne peut pas utiliser son pouvoir relatif aux MRM pour fournir des informations classifiées à n'importe qui, incluant des élus, à moins que l'objectif de la communication de ces informations soit de réduire une menace.

---

<sup>11</sup> Le renseignement étranger est défini comme le renseignement qui, dans les domaines de la défense et de la conduite des affaires internationales du Canada, est relatif aux moyens, aux intentions ou aux activités de personnes, d'États étrangers ou de groupes d'États étrangers, ou de toute personne autre qu'un citoyen canadien, un résident permanent, ou une personne morale constituée sous le régime d'une loi fédérale ou provinciale.

Depuis 2015, le SCRS a entrepris 20 MRM en lien avec l'ingérence étrangère qui ne nécessitaient pas l'obtention d'un mandat. Il n'a entrepris aucune MRM nécessitant l'obtention d'un mandat<sup>12</sup>.

*La Loi sur la lutte contre l'ingérence étrangère* a élargi les capacités du SCRS en matière de partage d'information. Si certaines conditions sont réunies, le SCRS peut communiquer des informations avec toute personne ou entité aux fins de renforcer la résilience aux menaces contre la sécurité du Canada. Cela permet au SCRS de communiquer des informations classifiées à des personnes qui n'ont pas d'autorisation de sécurité et qui ne font pas partie du gouvernement fédéral. Il reste à voir quand et comment cela sera fait.

Lorsque le SCRS dispose d'informations concernant une menace à l'intégrité physique d'une personne, il peut les transmettre aux forces de l'ordre, tout en agissant rapidement ou en prenant d'autres mesures pour répondre à la menace. Le SCRS n'a pas de politique spécifique concernant la transmission à la police d'informations relatives à des menaces de mort ou de préjudice corporel.

## **Le Centre de la sécurité des télécommunications**

Le Centre de la sécurité des télécommunications (CST) recueille le renseignement d'origine électromagnétique étrangère (communications et informations électroniques). Il travaille conformément aux priorités du gouvernement en matière de renseignement. Le CST ne peut pas viser des Canadiennes et des Canadiens ni quiconque au Canada dans sa conduite des activités.

Le CST assiste également les agences fédérales chargées de la sécurité et de l'application de la loi, notamment le SCRS et la GRC. Lorsque l'agence qui sollicite l'assistance du CST possède l'autorisation de cibler des personnes au Canada, y compris des Canadiennes et des Canadiens, le CST peut assister cette agence en collectant du renseignement électromagnétique au sujet de ces personnes. Toute information obtenue par le CST appartient à l'entité requérante et non au CST.

Le CST fournit également des conseils et une assistance aux systèmes fédéraux et à certains systèmes non fédéraux désignés pour se défendre contre les cyberattaques et participe à des opérations cybernétiques défensives et actives.

Les rapports du CST ne comportent pas d'évaluation ni d'analyse du renseignement.

---

<sup>12</sup> En vertu de l'article 12.1 de la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité*, si une MRM limiterait un droit ou une liberté garanti par la *Charte canadienne des droits et libertés*, le SCRS doit obtenir un mandat avant d'entreprendre toute mesure.

## Les outils d'intervention

Le Centre canadien pour la cybersécurité (le « **CCC** ») du CST dispose de divers capteurs automatisés sophistiqués pour défendre les systèmes du gouvernement fédéral. Ils aident à détecter les activités suspectes et les cyberattaques. Le CCC a récemment commencé à installer ces capteurs sur les ordinateurs portables du gouvernement.

Depuis 2015, le CCC collabore avec Élections Canada pour renforcer l'infrastructure électorale canadienne. Le CCC travaille également avec les gouvernements provinciaux et territoriaux, notamment en utilisant des capteurs sur leurs systèmes. Sur demande, le CST conseille les campagnes et les partis politiques en matière de cybersécurité. Il existe un guide du CCC à l'intention des équipes de campagne.

Les cyberopérations défensives (« **CD** ») permettent au CST de prendre des mesures en ligne pour perturber les cybermenaces étrangères afin de protéger les infrastructures canadiennes. Le CST était prêt à mener des CD pour protéger les systèmes d'Élections Canada pendant les élections générales de 2019 et 2021. Heureusement, cela n'a pas été nécessaire.

Le CST utilise son expertise technique pour tenter d'identifier les responsables d'un cyberévénement, mais cela pose des défis et la majorité des cybermenaces ne sont pas attribuées. L'attribution des campagnes de désinformation et de mésinformation est encore plus difficile que celle des cybermenaces.

## Affaires mondiales Canada

Affaires mondiales Canada (AMC) est le ministère chargé des relations internationales du Canada. Il est l'un des plus grands consommateurs de renseignement. Il se concentre sur le renseignement relatif aux capacités, aux intentions et aux activités des États étrangers. Il reçoit du renseignement d'organismes gouvernementaux comme le SCRS et le CST, ainsi que des agences partenaires.

La Direction générale du renseignement d'AMC évalue le renseignement et le communique à l'interne et à l'externe. Ces évaluations ont deux principaux objectifs : évaluer la menace qui pèse sur les missions et les actifs canadiens à l'étranger, et informer et soutenir l'élaboration de la politique étrangère.

## Les outils d'intervention

Le Canada entretient des relations avec les pays étrangers conformément à deux conventions internationales : la *Convention de Vienne sur les relations diplomatiques* et la *Convention de Vienne sur les relations consulaires*. Ce sont les « règles du jeu » pour les interactions entre les États. Si des pays ne

respectent pas ces conventions ou présentent autrement une menace pour la sécurité du Canada, AMC peut recourir à sa boîte à outils diplomatiques.

Les principaux outils diplomatiques d'AMC sont différents types d'actions bilatérales réactives. Il peut s'agir de communications avec des gouvernements étrangers par le biais de notes ou de démarches. Les démarches sont des communications officielles d'État à État par voie diplomatique qui transmettent des informations, une demande ou une position sur une question.

Parmi les autres mesures bilatérales réactives, citons :

- l'annulation d'une visite, d'un accord ou d'une entente
- le retrait d'un événement
- le refus de délivrer des visas aux diplomates ou de les prolonger
- le refus de créer des postes ou des missions diplomatiques
- le rappel de l'ambassadeur du Canada dans un pays
- la fermeture de missions étrangères au Canada et de missions du Canada à l'étranger.

AMC peut également déclarer le personnel diplomatique ou consulaire *persona non grata*.

De plus, AMC peut imposer des sanctions à des entreprises ou à des individus. Les sanctions n'ont pas encore été utilisées pour contrer l'ingérence étrangère ciblant les institutions et les processus démocratiques, mais elles sont assez courantes dans d'autres circonstances.

L'essence de la diplomatie est de maintenir les échanges avec les États étrangers, mêmes adversaires, afin de promouvoir les intérêts du Canada. Ainsi, si des mesures publiques, comme déclarer un diplomate *persona non grata* ou imposer des sanctions à un diplomate ou à un pays, peuvent contribuer à dissuader ou à contrer l'ingérence étrangère, elles peuvent aussi entraîner un coût important pour le Canada.

### **L'utilisation des outils diplomatiques d'AMC pour dissuader et contrer l'ingérence étrangère de la RPC**

Les relations du Canada avec la République populaire de Chine (RPC) sont un exemple de la manière dont AMC a utilisé les outils diplomatiques pour dissuader et contrer l'ingérence étrangère tout en maintenant des relations avec un État étranger.

Bien qu'il y ait eu une certaine activité diplomatique en réponse à l'ingérence étrangère de la RPC avant le retour de M. Kovrig et M. Spavor, le Canada devait être prudent dans ses interactions avec la RPC, car la priorité du Canada était de les ramener à la maison. Immédiatement après leur retour en septembre 2021, l'ingérence étrangère est passée au premier plan de l'ordre

du jour d'AMC et le Canada a profité des réunions diplomatiques prévues au calendrier pour soulever la question.

AMC a continué à avertir systématiquement la RPC que l'ingérence étrangère était un enjeu central pour le Canada et que, si la RPC ne s'y intéressait pas, il y aurait des conséquences. La réponse du Canada a évolué vers des actions concrètes, comme le refus de délivrer des visas aux représentants de la RPC et le refus d'approuver une demande de la RPC visant à créer de nouveaux postes au sein de son ambassade au Canada.

À l'automne et à l'été 2023, les fonctionnaires d'AMC ont fait des démarches auprès de l'ambassadeur de la RPC au sujet de la campagne de désinformation sur WeChat visant le député Michael Chong et d'une campagne de camouflage de pourriels qui a ciblé divers députés. AMC a ensuite émis des déclarations publiques pour dénoncer ces deux campagnes.

Alors que certains pourraient être d'avis que la plupart des mesures diplomatiques ne sont pas suffisantes pour dissuader les activités d'ingérence étrangère, il faut garder à l'esprit que l'adoption de mesures vigoureuses entraîne généralement la prise de mesures de rétorsion à l'encontre du Canada.

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

Le 8 mai 2023, le Canada a déclaré le diplomate de la RPC Zhao Wei *persona non grata*. Le moment choisi était tel que certains, dont le député Michael Chong, ont considéré qu'il s'agissait d'une réponse directe à un article du *Globe and Mail* publié le 1<sup>er</sup> mai 2023 sur l'intérêt porté par M. Zhao envers M. Chong et sa famille.

Les témoins d'AMC ont déclaré que M. Zhao a été déclaré *persona non grata* dans le cadre d'une série de mesures diplomatiques croissantes pour condamner l'ingérence étrangère de la RPC. Ils ont affirmé qu'il y avait une divergence entre ce que le journal avait rapporté et ce que le renseignement laissait croire. Fait critique, j'ai été informée que la communauté du renseignement et de la sécurité nationale au Canada s'accordait à dire que M. Zhao ne s'est pas livré à des activités d'ingérence étrangère à l'égard de M. Chong. Toutefois, lorsque l'article dans les médias a été publié, la position de M. Zhao au Canada n'était plus tenable et il a été désigné aux fins de la déclaration.

De plus, la preuve donne à penser que la déclaration était l'un des outils déjà envisagés lorsque l'article de journal a été publié et que la déclaration n'a pas été émise en réponse à l'histoire. M. Zhao a été déclaré *persona non grata* dans le cadre d'une série de mesures diplomatiques croissantes, dont la plupart n'ont pas été annoncées publiquement, afin de condamner et de dissuader les activités d'ingérence étrangère de la RPC.



## Le Mécanisme de réponse rapide du Canada (MRR du Canada)

Le Mécanisme de réponse rapide du Canada (le « **MRR du Canada** »), situé au sein d'AMC, contribue à la réponse du Canada en matière d'ingérence étrangère en surveillant les informations en ligne accessibles au public afin de détecter la mésinformation et la désinformation pendant les périodes d'élections fédérales. AMC collabore également avec le CST pour attribuer la responsabilité des cyberattaques contre le gouvernement fédéral.

Le MRR du Canada n'effectue pas de surveillance de base de l'environnement numérique de l'information au Canada en dehors des périodes électorales. Cependant, s'il apprend quelque chose de ses partenaires internationaux ou s'il découvre un quelconque élément d'intérêt dans le cadre de son travail de surveillance internationale, il en fait part au Groupe de travail.

## La Gendarmerie royale du Canada

La Gendarmerie royale du Canada (GRC) détecte, dissuade et contrecarre l'ingérence étrangère en appliquant plusieurs lois, notamment : la *Loi sur l'ingérence étrangère et la protection de l'information* (la « **LIEPI** »), le *Code criminel*, et la *Loi électorale du Canada*.

La Police fédérale au sein de la GRC a la responsabilité des menaces criminelles liées à l'ingérence étrangère. Depuis 2020, la GRC dispose d'une équipe qui forme et guide les unités d'enquête sur l'ingérence étrangère. La GRC travaille également à l'élaboration d'une formation avancée d'enquêteur criminel en matière de sécurité nationale et d'une formation plus spécialisée sur l'ingérence étrangère.

Il est de plus en plus reconnu qu'un niveau de spécialisation au sujet de l'ingérence étrangère et que des ressources dédiées à ce phénomène sont nécessaires. Le commissaire adjoint a déclaré que le besoin pour ces ressources dépasse les capacités.

### Les outils d'intervention

La responsabilité première des enquêtes sur l'ingérence étrangère incombe à l'unité du Programme de sécurité nationale de la Police fédérale. Elle rassemble du personnel issu des niveaux fédéral, provincial et municipal qui est formé dans les domaines de l'application de la loi ou de la sécurité nationale et du renseignement.

À ma demande, la GRC a examiné ses dossiers d'enquête depuis 2018 pour y recenser les activités portant sur l'ingérence étrangère. Elle a ainsi relevé plus de 100 enquêtes. Sur ce total, il n'y a eu que six cas d'ingérence étrangère possible visant les processus démocratiques du Canada. Cinq de ces enquêtes ont été fermées parce que la GRC a conclu que les allégations n'étaient pas fondées. L'une d'entre elles est en cours.

Comme je l'ai expliqué plus tôt, il existe des défis importants à entreprendre des poursuites pour des infractions liées à l'ingérence étrangère lorsqu'elles sont fondées sur du renseignement. La GRC a reconnu que les poursuites ne sont plus nécessairement la référence absolue en matière d'atténuation des menaces. Des mesures de perturbation, comme les sanctions réglementaires, l'intervention financière, l'interdiction de territoire aux immigrants et les services de police communautaire peuvent être utilisés dans le contexte de l'ingérence étrangère.

Un autre moyen pour la GRC de contrer l'ingérence étrangère est d'intervenir auprès du public et des parties prenantes au sein de la communauté pour renforcer la résilience.

## **Sécurité publique**

Sécurité publique développe et fournit des conseils au ministre de la Sécurité publique sur les questions de sécurité nationale. Le ministre est responsable de la GRC et du SCRS, de même que trois autres agences (l'Agence des services frontaliers du Canada, le Service correctionnel du Canada et la Commission des libérations conditionnelles du Canada).

### L'élaboration et la coordination des politiques

La fonction principale de Sécurité publique est de coordonner les activités des entités placées sous la responsabilité du ministre en élaborant des politiques. Ce ministère élabore également des politiques de lutte contre les menaces et conseille le gouvernement en matière de sécurité nationale, entre autres.

Sécurité publique n'est pas directement responsable des réponses opérationnelles au renseignement et ne dirige pas les réponses aux menaces immédiates. Le ministère compile les informations et organise des discussions et contribue aux décisions du gouvernement concernant la réponse à donner.

## **Le Bureau du Conseil privé**

Le Bureau du Conseil privé (le BCP) est l'agence centrale qui coordonne le soutien de la fonction publique au premier ministre et au Cabinet. Il a une fonction de convocation, réunissant d'autres ministères et agences de la communauté de la sécurité nationale et du renseignement afin d'assurer la coordination interministérielle et la connaissance des menaces et des réponses.

Le BCP a également une fonction d'analyse critique, ce qui signifie qu'il pose des questions, offre des conseils et donne des orientations à d'autres ministères ou organismes en se basant sur une perspective large, qui considère l'ensemble du gouvernement.

Le BCP ne conçoit ni n'élabore de politiques, mais il signale aux ministres les points de tension et les priorités concurrentes, ce qui leur donne l'occasion de débattre, de discuter et de soupeser les différentes considérations lors de la prise de décision.

La branche du BCP la plus directement impliquée dans les questions de sécurité nationale est le conseiller à la sécurité nationale et au renseignement auprès du premier ministre (le « **CSNR** »). Le CSNR fournit au premier ministre et au Cabinet des évaluations stratégiques, ainsi que des conseils sur des questions de politique et opérationnelles en matière de sécurité nationale, de renseignement, de politique étrangère et de défense.

Le CSNR occupe un rôle de coordination important au sein de la communauté de la sécurité nationale et du renseignement et peut réunir les services et les sous-ministres pour examiner des questions, réagir à des événements d'actualité et gérer des crises.

Le CSNR supervise plusieurs secrétariats, dont quatre sont concernés par l'ingérence étrangère :

- Le Secrétariat de la sécurité et du renseignement
- Le Secrétariat de l'Évaluation du renseignement
- Le Secrétariat du Conseil de la Sécurité nationale
- Le Secrétariat de la politique étrangère et de la défense.

### **Le renseignement de source ouverte (RSO)**

Le renseignement de source ouverte (le « **RSO** ») contient des informations accessibles au public qui peuvent être utilisées à des fins de renseignement par le biais de la collecte et de l'analyse. Plusieurs ministères disposent de capacités de RSO et les utilisent pour conseiller leurs ministres et sous-ministres. Cependant, la cohésion des activités de RSO est lacunaire au sein du gouvernement. Il n'existe pas de secrétariat de l'évaluation du RSO national, comme c'est le cas pour le renseignement étranger.

Le RSO est considéré comme un outil de plus en plus précieux et essentiel pour comprendre la cohésion sociétale, l'incidence sur les processus démocratiques et la confiance du public envers les institutions, en particulier en ce qui concerne les médias sociaux.

L'extraction des données de source ouverte pose plusieurs enjeux, notamment des questions de définition et des enjeux juridiques, en particulier en ce qui concerne la protection de la vie privée. Toutefois, si on l'aborde de la bonne manière, je crois fermement qu'elle pourrait donner aux décideurs de haut rang des outils pour s'adresser au public et accroître la confiance de ce dernier envers le gouvernement.

## La coordination et la gouvernance en matière de sécurité nationale

Le gouvernement coordonne et régit les questions de sécurité nationale de plusieurs manières en ce qui concerne l'ingérence étrangère.

### Les comités interministériels

Les comités interministériels, composés de hauts fonctionnaires, sont un instrument essentiel pour l'échange d'informations, la discussion sur les politiques et la coordination des réponses au sein du gouvernement. Ils jouent un rôle clé dans la manière dont les différents ministères et organismes concernés par la sécurité nationale communiquent entre eux, se tiennent mutuellement informés des problèmes et décident des mesures à prendre.

En 2023, le BCP a entamé une restructuration des comités interministériels liés à la sécurité nationale, la structure étant devenue lourde et quelque peu redondante. L'objectif de cette restructuration était d'améliorer la circulation des informations et d'accroître l'efficacité et l'efficacités globales.

La nouvelle structure de gouvernance réduit le nombre de comités de sous-ministres à cinq au lieu d'une douzaine. Tous sont présidés par le BCP.

### L'évolution du rôle de CSNR

Au courant de la dernière année, des mesures ont été prises pour renforcer le rôle de coordination du conseiller à la sécurité nationale et au renseignement auprès du premier ministre (le « **CSNR** »). L'actuelle CSNR est également sous-greffière au sein du BCP, ce qui témoigne de l'importance du poste et renforce son influence au sein de la communauté des sous-ministres. La CSNR est également secrétaire du nouveau Conseil de la sécurité nationale, qui est un comité du Cabinet.

En novembre 2024, le premier ministre a publié une lettre de mandat à la CSNR qui reflète les responsabilités de cette dernière et définit des priorités précises. L'une des priorités est la production d'une stratégie de sécurité nationale renouvelée en 2025, avec un cadre intégré pour la position du Canada sur le plan de la sécurité, de la défense et de la diplomatie.

Parmi les autres priorités figurent l'actualisation annuelle des priorités du Canada en matière de renseignement, la modernisation du processus d'évaluation du renseignement, la systématisation de la circulation de l'information au sein du gouvernement et l'amélioration des communications et des relations publiques.

La publication d'un document public tel qu'une lettre de mandat me semble être une très bonne initiative qui devrait devenir une pratique courante.

La preuve et l'examen des processus en place pour contrer l'ingérence étrangère me convainquent que la fonction de CSNR est critique. Ce poste est toujours confié à un fonctionnaire de haut rang et très expérimenté. Je constate que de nombreuses personnes ont occupé ce poste au fil des ans. À mon avis, le taux de roulement élevé a probablement joué un rôle dans certains des problèmes de communication qui ont été cernés par l'Office de surveillance des activités en matière de sécurité nationale et de renseignement (OSSNR), le Comité des parlementaires sur la sécurité nationale et le renseignement (CPSNR) et la Commission elle-même.

### **Le rôle du coordonnateur national de la lutte contre l'ingérence étrangère**

Le poste de coordonnateur national de la lutte contre l'ingérence étrangère (le « **CNLIE** ») a été créé en mars 2023. Le CNLIE fait partie de Sécurité publique et il a un rôle de coordination politique. Le CNLIE participe régulièrement aux comités interministériels de sous-ministres adjoints.

Cela étant dit, le rôle du CNLIE est encore très nouveau et il demeure en cours de développement. À mon avis, si le rôle est adéquatement défini, le CNLIE devrait être en mesure de résoudre bon nombre des problèmes de coordination et de communication révélés par les preuves.

### **Les comités du Cabinet**

Le Cabinet a des comités qui se concentrent sur des domaines particuliers en matière de politiques. Au moment de l'élaboration du présent rapport final, ceux qui concernaient l'ingérence étrangère étaient les suivants :

- Le Comité chargé des affaires internationales et de la sécurité publique<sup>13</sup>
- Le Groupe d'intervention en cas d'incident<sup>14</sup>
- Le Conseil de la sécurité nationale.

Le Conseil de la sécurité nationale, créé en 2023, est un forum destiné à permettre une approche stratégique impliquant l'ensemble du gouvernement relativement aux questions de sécurité nationale. J'ai entendu qu'il s'agit d'une innovation importante qui a déjà prouvé son utilité. Il a été qualifié d'« extraordinairement important » par l'actuel greffier du Conseil privé. Il crée un processus normalisé de transmission du renseignement au Cabinet et se concentre sur la planification stratégique à long terme.

---

<sup>13</sup> Ce comité examine les questions relatives à l'engagement du Canada avec la communauté internationale. Il est responsable des questions liées à la sécurité nationale et mondiale et fixe les priorités en matière de renseignement.

<sup>14</sup> Il s'agit d'un comité *ad hoc* du Cabinet qui peut être activé en réponse à une situation particulière pour constituer un forum tactique et opérationnel permettant aux ministres et aux sous-ministres de coordonner les réponses à des incidents précis.

Ce qui est décrit ci-dessus montre que depuis un certain temps, le gouvernement s'efforce de renforcer et de simplifier sa structure de gouvernance relative à la lutte contre l'ingérence étrangère. Il est trop tôt pour évaluer les changements effectués ou en cours de discussion, mais il me semble qu'une réflexion plus approfondie était nécessaire. La complexité de la structure en place jusqu'à récemment a compliqué la prise de décision.

Le chapitre suivant passe en revue les réponses politiques et législatives du gouvernement face à l'ingérence étrangère.

## Chapitre 12 : Initiatives en matière de politiques et de législation pour répondre à l'ingérence étrangère

Il existe deux éléments centraux de l'action du gouvernement pour détecter, prévenir et contrer l'ingérence étrangère : le Plan pour protéger la démocratie canadienne (le « **Plan** ») et la Stratégie de lutte contre les activités hostiles parrainées par des États (la « **Stratégie AHPE** »).

### Le Plan pour protéger la démocratie canadienne

Le Plan crée deux entités clés pour répondre aux menaces d'ingérence étrangère pendant les élections : le Groupe de travail sur les menaces en matière de sécurité et de renseignements visant les élections (Groupe de travail) et le Protocole public en cas d'incident électoral majeur (PPIEM).

Le Groupe de travail est composé de membres représentant le CST, le SCRS, la GRC et AMC. Pendant les élections générales et partielles, ses membres coordonnent l'examen du renseignement relatif aux élections, offrent un portrait de la situation et échangent des informations afin que des réponses puissent être apportées si nécessaire. Chaque membre conserve son pouvoir d'action indépendant.

Le PPIEM met en place un groupe de cinq hauts fonctionnaires, appelé le « Panel des cinq » (ou le « Panel »), chargé d'examiner l'information provenant du Groupe de travail et d'autres sources, et de déterminer si le seuil défini par le PPIEM pour faire une déclaration publique a été atteint. Ce seuil est atteint lorsqu'un incident, ou une accumulation d'incidents, menacent la capacité du Canada à tenir des élections libres et équitables. Si cela se produit, le Panel doit s'assurer que les Canadiennes et les Canadiens en sont informés. Le Panel a été créé pour écarter les intérêts politiques de l'évaluation et de l'annonce des menaces pesant sur le processus électoral.

Le seuil pour faire une annonce publique est élevé, parce que la décision d'intervenir lors d'élections ne peut être prise à la légère. L'intervention du Panel risque de faire plus de mal que de bien, puisque, dès qu'une annonce publique concernant l'ingérence étrangère est faite, la confiance envers l'élection pourrait être ébranlée. Cela peut également avoir un effet négatif sur la confiance du public envers la démocratie canadienne dans son ensemble. Il est également possible que le Panel lui-même soit perçu comme partisan et s'ingérant dans l'élection. En outre, des pays étrangers pourraient tenter de provoquer une annonce afin de saper la confiance envers les élections ou d'amplifier la désinformation.

Le Plan comprenait également un ensemble d'autres initiatives destinées à renforcer la résilience de la société face à la désinformation et à la mésinformation. Mentionnons notamment la Déclaration du Canada sur l'intégrité électorale en ligne (la « **Déclaration**<sup>15</sup> ») et l'Initiative de citoyenneté numérique (l'« **ICN** »). L'ICN est une stratégie du ministère du Patrimoine canadien qui vise à soutenir la démocratie et l'inclusion sociale en renforçant la résilience face à la désinformation en ligne et en soutenant un écosystème d'information sain.

## Le Plan en action : 2019

Avant les élections générales de 2019, les quatre grandes entreprises américaines de médias sociaux – Microsoft, Twitter, Facebook et Google – ont signé la Déclaration.

Les travaux du Groupe de travail ont commencé bien avant les élections. Par exemple, en novembre 2018, le Groupe de travail a commencé à mettre au point une gamme de produits analytiques pour aider à définir les menaces pour l'élection. Bien que le Panel des cinq ait été le principal bénéficiaire des informations fournies par le Groupe de travail, celui-ci partageait également des informations avec un ensemble de partenaires externes, notamment par l'intermédiaire des comités de coordination sur la sécurité des élections. Le Groupe de travail organisait également des breffages de niveau « Secret » à l'intention des représentants des partis politiques bénéficiant d'une autorisation de sécurité.

En ce qui concerne le Panel des cinq, les réunions ont débuté juste avant la période électorale. Une fois la période électorale commencée, le Panel s'est réuni chaque semaine et était toujours disponible sur appel.

En 2019, le Panel a conclu que le seuil requis pour procéder à une annonce publique n'avait pas été atteint. Il a constaté qu'il y avait eu un certain niveau

---

<sup>15</sup> Une entente volontaire qui établit un ensemble d'engagements entre les plateformes et le gouvernement pour protéger les élections fédérales contre l'ingérence malveillante et bâtir un écosystème en ligne plus sain. Elle n'a pas force de loi et toutes les plateformes de médias sociaux n'en sont pas signataires.

d'ingérence étrangère, mais rien qui avait menacé la capacité du Canada à tenir une élection libre et équitable.

Quoique le Groupe de travail ait constaté des activités d'ingérence étrangère ciblant certaines circonscriptions et certains candidats, le Panel a conclu que ces activités ne faisaient pas partie d'une vaste campagne d'ingérence électorale et n'ont pas eu d'impact sur le résultat global des élections.

## Le Plan en action : 2021

La Déclaration a été mise à jour, TikTok, LinkedIn et YouTube se joignant aux quatre signataires originaux.

Le Groupe de travail a fonctionné de la même manière qu'en 2019. Cependant, il a tiré une leçon des élections de 2019 et a reconnu l'importance de partager des informations au niveau de classification le plus bas possible.

Le Groupe de travail a conclu que la République populaire de Chine (la RPC) a cherché à s'ingérer dans les élections en soutenant des individus considérés comme pro-RPC ou neutres, et l'Inde a pu se livrer à des activités d'ingérence destinées à influencer les résultats électoraux. D'autres États comme la Russie, l'Iran et le Pakistan n'ont pas été observés comme ayant tenté de s'ingérer dans les élections.

Le Panel des cinq s'est réuni avant, pendant et après la période électorale. À partir de janvier 2021, il s'est attelé à la tâche de comprendre des menaces pertinentes, a discuté des enseignements tirés de 2019 et a travaillé sur des scénarios hypothétiques.

Comme en 2019, le Panel des cinq de 2021 a conclu que le seuil justifiant d'effectuer une annonce n'avait pas été atteint.

## L'évolution du Plan après 2021

De nombreux changements ont été apportés au plan depuis les dernières élections générales. En voici quelques-uns :

- Le Groupe de travail assure maintenant une surveillance renforcée des élections partielles et produit des rapports après-action non classifiés. Jusqu'à présent, il n'a observé aucun signe d'ingérence étrangère dans les élections partielles.
- Les nouveaux membres du Panel font désormais l'objet de breffages individuels et, depuis janvier 2024, le Groupe de travail breffe le Panel environ toutes les six semaines. Les membres du Groupe de travail comme les membres du Panel disent bénéficier de ces breffages réguliers.



- Patrimoine canadien a mis sur pied le Programme de contribution en matière de citoyenneté numérique afin d'administrer le financement de la recherche appliquée et des activités axées sur les citoyens. Le PCCN finance également le Réseau canadien de recherche sur les médias numériques (le « **RCRMN** »), un réseau de groupes universitaires et de la société civile qui surveillent et analysent l'écosystème de l'information au Canada. Le RCRMN fait partie de l'observatoire de l'écosystème médiatique (MEO).
- Le gouvernement a également créé l'Unité de protection de la démocratie au sein du Bureau du Conseil privé (BCP), qui coordonne, élabore et met en œuvre des mesures impliquant l'ensemble du gouvernement et de la société visant à protéger les institutions démocratiques du Canada.

## Un regard sur l'avenir du Plan

Le gouvernement travaille à l'élaboration d'une troisième version du Plan. Les options sur le plan des politiques font l'objet de discussions régulières au niveau de la fonction publique et des ministres. Certaines des questions ayant trait aux politiques pourraient avoir une incidence sur l'élaboration future du Plan. Des discussions ont actuellement cours au sein du gouvernement au sujet de la composition et du mandat du Groupe de travail, notamment quant à savoir s'il devrait être permanent et, le cas échéant, quant à la façon dont il devrait être structuré, ainsi que sur l'endroit où il devrait être situé au sein du gouvernement.

On étudie également la façon de sensibiliser le public aux mesures mises en place par le gouvernement pour protéger les élections, y compris le rôle du Groupe de travail et le mandat du Panel des cinq. D'autres discussions portent sur la possibilité d'abaisser le seuil du PPIEM pour les annonces publiques et sur la façon de mobiliser plus efficacement les partis politiques.

Une autre discussion au sein du gouvernement est celle de savoir si ce dernier devrait surveiller l'environnement domestique de l'information en ligne pour détecter la désinformation en dehors des élections et, le cas échéant, quelle entité fédérale pourrait exercer cette surveillance. Bien que l'expertise du MRR du Canada soit considérée comme très utile pour le Groupe de travail, ce n'était pas la fonction que cette entité était censée remplir à l'origine. Le travail du MRR du Canada durant la période électorale réduit sa capacité à se concentrer sur son mandat international.

Enfin, des discussions ont lieu pour déterminer si l'on devrait renouveler la Déclaration du Canada sur l'intégrité électorale en ligne pour les prochaines élections générales, et quels changements pourraient être apportés en termes de mises à jour ou de nouveaux signataires. La réglementation serait une autre façon de traiter avec les plateformes de médias sociaux, une option que le gouvernement envisage, quoique celle-ci présente des enjeux potentiels sur le plan de la censure et de l'encadrement de la liberté d'expression.

Le gouvernement a commencé à réglementer les médias sociaux et certains contenus en ligne. En 2023, il a modifié la *Loi sur la radiodiffusion* pour réglementer les services de diffusion en continu. De même, en vertu de la *Loi sur les nouvelles en ligne*, si une plateforme de médias sociaux répond à certains critères, elle doit en informer le gouvernement et négocier avec les entreprises de presse dont elle affiche le contenu.

## La Stratégie de lutte contre les activités hostiles parrainées par des États

À partir de 2018, le gouvernement a entamé des efforts pour élaborer une stratégie de lutte contre l'ingérence étrangère connue sous le nom de Stratégie AHPE. L'acronyme AHPE réfère aux actions menées par des États hostiles, ou par leurs mandataires, qui sont trompeuses, coercitives, corruptrices, secrètes, menaçantes ou illégales, mais qui se situent en deçà du seuil d'un conflit armé, et qui compromettent les intérêts nationaux du Canada.

Alors que le Plan se concentre sur la protection des élections et des institutions démocratiques, la stratégie AHPE portait sur des initiatives beaucoup plus larges en matière de politiques et de législation visant à répondre à l'ensemble des menaces d'ingérence étrangère auxquelles le Canada peut être confronté. L'intention était de faire face aux AHPE en adoptant une approche impliquant l'ensemble du gouvernement et de la société, c'est-à-dire non seulement de la communauté de la sécurité nationale et du renseignement, mais aussi d'autres partenaires, y compris des entités privées et des autres ordres de gouvernement. Dans le cadre de cette stratégie, Sécurité publique devait également élaborer une approche plus large en matière de communication, qui pourrait inclure une version de la stratégie destinée au public et une stratégie de communication.

Un Mémoire au Cabinet intitulé « Moderniser l'approche adoptée par le Canada pour faire face aux menaces posées par les activités hostiles parrainées par des États » a été soumis au Cabinet en mai 2022, près de quatre ans après le début des travaux d'élaboration d'une stratégie de lutte contre les AHPE. Il incluait plusieurs propositions, y compris celle de mener des consultations portant sur des modifications législatives.

La mise en œuvre des propositions a pris un certain temps. Marco Mendicino, ancien ministre de la Sécurité publique, a déclaré que cela était dû au fait qu'une réponse impliquant l'ensemble du gouvernement était nécessaire pour faciliter le dialogue avec le public et pour répondre aux préoccupations voulant que la Stratégie AHPE puisse aller trop loin, aller à l'encontre de la Charte ou créer de la discrimination à l'égard des communautés issues des diasporas.

Deux séries de consultations publiques ont été lancées : la première, au printemps 2023, concernait la création d'un registre des agents étrangers; la seconde, à l'automne 2023, se concentrait sur d'autres modifications législatives qui ont finalement été incluses dans le projet de loi C-70.

Malgré les progrès réalisés sur le plan législatif, malheureusement, il n'existe à ce jour aucun document qui présente de manière complète la stratégie du gouvernement en matière de lutte contre l'ingérence étrangère. La version publique de la stratégie n'a pas été finalisée. Il n'y a plus de plan de communication et de mobilisation stratégique.

## La Loi sur la lutte contre l'ingérence étrangère (projet de loi C-70)

La *Loi sur la lutte contre l'ingérence étrangère* (présentée sous la forme du projet de loi C-70) a reçu la sanction royale en juin 2024. Elle a modifié la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité* de plusieurs manières importantes. Elle :

- a élargi la capacité du SCRS de collecter de l'information située hors du Canada dans le cadre de son mandat en matière de renseignement étranger
- a élargi le pouvoir du SCRS de communiquer de l'information à toute personne ou entité à l'extérieur du gouvernement fédéral afin de renforcer la résilience face aux menaces pesant sur la sécurité du Canada
- a donné de nouveaux pouvoirs en matière de perquisition et de saisie.

La loi a également modifié certaines infractions prévues à la *Loi sur l'ingérence étrangère* et la protection de l'information et en a créé de nouvelles.

La loi a modifié l'infraction de sabotage du *Code criminel*, en la recentrant sur les actes commis dans l'intention de mettre en péril la sécurité du Canada. Elle a aussi créé une nouvelle infraction de sabotage destinée à protéger les infrastructures essentielles du Canada.

La loi a ajouté de nouvelles règles à la *Loi sur la preuve au Canada* portant sur la manière dont les informations sensibles sont traitées dans le cadre de plusieurs procédures judiciaires devant la Cour fédérale.

Enfin, la Loi crée la *Loi sur la transparence et la responsabilité en matière d'influence étrangère* (« *LTRIE* »), qui, une fois en vigueur, établira un Registre visant la transparence en matière d'influence étrangère. La *LTRIE* vise les personnes ou entités qui concluent des arrangements avec un commettant étranger pour entreprendre ou mener certaines activités à l'égard d'un processus politique ou gouvernemental au Canada. La *LTRIE* exige qu'elles

fournissent certaines informations au gouvernement, qui seront consignées dans un registre.

Cette loi n'est pas encore en vigueur et certains de ses aspects importants seront définis dans des règlements qui n'ont pas encore été rédigés.

## Une stratégie de sécurité nationale renouvelée

En novembre 2024, la lettre de mandat du premier ministre à la CSNR lui a confié la tâche d'élaborer une stratégie de sécurité nationale renouvelée en 2025 par l'entremise du Conseil de la sécurité nationale. La dernière mise à jour de la stratégie de sécurité nationale du Canada remonte à plus de 20 ans.

Une nouvelle stratégie de sécurité nationale s'inscrira bien évidemment dans le cadre futur du Canada pour répondre aux menaces d'ingérence étrangère. Je m'attends à ce que toute nouvelle stratégie de sécurité nationale aborde expressément comment les initiatives actuelles de lutte contre l'ingérence étrangère, comme le Plan, et toute stratégie pour contrer l'ingérence étrangère s'arrimeront avec cette nouvelle vision pour la sécurité nationale au Canada.

## Chapitre 13 : La réponse des autres institutions à l'ingérence étrangère

Les ministères, agences et autres entités fédérales ne sont pas les seules institutions à jouer un rôle dans la protection du Canada contre l'ingérence étrangère. De nombreuses autres entités contribuent à cet effort.

### Élections Canada

Élections Canada administre le système électoral fédéral du Canada en vertu de la *Loi électorale du Canada*, ce qui comprend les élections et les règles relatives à l'enregistrement et au financement des partis politiques.

Un élément central de son mandat est de fournir aux Canadiennes et aux Canadiens des informations sur le processus électoral. Reconnaissant que l'ingérence étrangère puisse dissuader les membres des communautés issues des diasporas de voter, il dispose de guides multilingues pour communiquer des informations sur les mesures d'intégrité électorale et de programmes éducatifs destinés aux communautés issues des diasporas.

Élections Canada surveille les médias traditionnels et l’environnement en ligne afin de repérer toute information inexacte à propos du processus électoral, par exemple une date d’élection erronée. Lorsque cela se produit, sa principale réaction est de communiquer des informations exactes au public.

## Financement politique

La réglementation du financement politique fédéral vise à établir des règles du jeu équitables et à empêcher l’influence indue de l’argent. L’une de ses principales caractéristiques en ce qui concerne l’ingérence étrangère est qu’elle exclut l’utilisation de fonds étrangers dans les élections canadiennes.

Le droit électoral canadien régit certains aspects des partis, des associations de circonscription, des candidats, des candidats à l’investiture et à la direction et des tiers. À l’exception des tiers – des entités telles que les syndicats, les entreprises et les organisations communautaires –, ils ne peuvent pas accepter des contributions des citoyens et des résidents permanents. Les tiers peuvent recevoir des contributions de non-citoyens, mais ne peuvent pas utiliser de fonds provenant de sources étrangères pour des activités réglementées, telles que la publicité électorale. Les tiers doivent posséder un compte bancaire distinct pour toutes les contributions et dépenses liées aux activités réglementées, mais il peut se révéler difficile de déceler le financement étranger, en particulier lorsqu’il prend la forme de contributions non monétaires. Cette situation peut présenter un risque d’ingérence étrangère.

## Propositions de modifications législatives

En mars 2024, le gouvernement a présenté sa *Loi sur la participation électorale* (projet de loi C-65). Bien qu’elles ne visent pas spécifiquement l’ingérence étrangère, plusieurs modifications proposées à la *Loi électorale du Canada* auraient pu jouer un rôle dans la lutte contre l’ingérence étrangère. Bien que ce projet de loi ait été en cours d’examen au Parlement pendant la majeure partie des travaux de la Commission, il est mort au feuillet lorsque le Parlement a été prorogé en janvier 2025.

## Le Bureau du Commissaire aux élections fédérales

Le commissaire aux élections fédérales est l’agent indépendant chargé de l’application de la *Loi électorale du Canada*. La plupart des plaintes déposées auprès du Bureau du Commissaire aux élections fédérales (BCEF) concernent les règles de financement politique.

## L'ingérence étrangère et la *Loi électorale du Canada*

Si la *Loi électorale du Canada* ne contient pas d'infraction propre à l'ingérence étrangère, elle contient des interdictions visant spécialement les ressortissants étrangers, notamment des interdictions d'exercer une influence indue, d'apporter des contributions ou de faire des dépenses politiques, ainsi que des interdictions visant la radiodiffusion étrangère pendant les périodes électorales. La *Loi* prévoit également des interdictions qui s'appliquent à la fois aux citoyens canadiens et aux ressortissants étrangers – comme l'intimidation d'un électeur – et qui peuvent correspondre à certaines formes d'ingérence étrangère.

Lorsqu'une plainte est signalée comme impliquant potentiellement un acteur étranger ou des fonds étrangers, le BCEF la confie à un enquêteur et la traite comme « non routinière », ce qui garantit une attention supplémentaire. Le BCEF reçoit de nombreuses plaintes comportant des allégations « d'ingérence étrangère », mais qui ne font état d'aucune violation de la *Loi électorale du Canada*; celles-ci sont généralement classées sans suite.

Le BCEF n'étant pas un destinataire désigné des informations du Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada (le « **CANAFE** »), l'autorité de renseignement financier du Canada, des éléments tels que les rapports de transactions suspectes ne lui sont pas directement divulgués et il doit passer par la GRC pour les obtenir. Il a récemment demandé à être ajouté aux destinataires désignés des informations du CANAFE. Je n'ai pas entendu de témoignage de la part du CANAFE et ne connais donc pas son point de vue à ce sujet. Cela dit, à première vue, cette demande semble raisonnable et justifiée.

Le BCEF s'efforce également d'être mieux outillé pour utiliser le renseignement classifié dans le cadre de ses enquêtes et de sa planification stratégique.

Le BCEF dispose de plusieurs outils pour assurer le respect de la *Loi électorale du Canada*. Parmi ceux-ci, les sanctions administratives pécuniaires (les « **SAP** »), destinées à promouvoir le respect de la *Loi*, et les poursuites judiciaires. Le BCEF a recommandé d'augmenter les SAP maximales et les peines maximales en vertu du régime pénal.

### Les plateformes numériques

Le BCEF interagit avec les plateformes numériques pour garantir une réponse rapide aux activités en ligne qui enfreignent la *Loi électorale du Canada*. En période électorale, la principale préoccupation du BCEF consiste à assurer le respect de la réglementation. Il collabore avec Élections Canada et d'autres partenaires relativement aux activités préoccupantes sur les médias sociaux. Dans le cas de certaines plateformes, le BCEF peut demander le retrait de publications qui enfreignent la *Loi électorale du Canada*.

Depuis les élections de 2019, le BCEF s'inquiète d'images ou de vidéos altérées. Il dispose d'une équipe d'analystes chargée de suivre les informations produites par l'intelligence artificielle et les hypertrucages touchant les élections qu'elle détecte.

## Le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC)

Une grande partie du cadre stratégique du gouvernement sur le plan des médias relève de la responsabilité du Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (le « **CRTC** »), un tribunal qui fonctionne indépendamment du gouvernement. Il réglemente le contenu diffusé par la télévision, la radio et, désormais, les services de diffusion en continu. Selon ses principes directeurs, les Canadiennes et les Canadiens devraient être exposés à une diversité de points de vue et de nouvelles et décider des informations qu'ils jugent pertinentes. Selon un autre principe directeur, le CRTC ne doit pas porter atteinte à la liberté d'expression.

Le plus grand défi du CRTC en matière d'ingérence étrangère est son incapacité à réagir rapidement. Ses processus réglementaires sont fondés sur des procédures et sur des dossiers publics et il ne possède pas d'expertise en langues étrangères. S'il reçoit une plainte selon laquelle un État étranger aurait ordonné à une station de diffuser une fausse information susceptible de nuire à une élection ou un autre processus démocratique, le CRTC ne peut rien faire en temps réel. Cela risque de décourager le dépôt de plaintes.

Le CRTC applique des règles qui interdisent les nouvelles fausses et trompeuses. Ces règles pourraient potentiellement interdire la diffusion de fausses informations et de désinformation. Compte tenu toutefois des objectifs de la *Loi sur la radiodiffusion*<sup>16</sup>, on m'a dit que le CRTC est très réticent à jouer l'arbitre de la vérité et le censeur.

En outre, même si le CRTC décide de retirer une station étrangère de la liste des stations approuvées au Canada, cela ne l'empêchera pas nécessairement de continuer à être accessible au Canada. Une station peut rester accessible en ligne puisque ce type de décision ne s'applique pas à l'Internet. Il s'agit d'un problème à prendre en considération, mais, comme nous l'avons vu, la réglementation de l'Internet n'est pas chose facile.

---

<sup>16</sup> Soutenir l'expression culturelle en anglais, en français et dans les langues autochtones, et défendre et préserver la liberté de la presse dans toute la mesure du possible.

## La Chambre des communes

La Chambre des communes (la « **Chambre** ») est l'assemblée élue du Parlement du Canada. En tant qu'institution démocratique, la Chambre et ses membres peuvent être la cible d'ingérence étrangère.

Les questions d'ingérence étrangère impliquant des députés sont traitées comme faisant partie de la sécurité générale de la Chambre. Le Bureau du sergent d'armes et de la sécurité institutionnelle (le « **sergent d'armes** ») est non seulement responsable de la sécurité institutionnelle de la Chambre, mais aussi de la sécurité personnelle des députés.

Le sergent d'armes assure la liaison avec les agences de renseignement et les organismes d'application de la loi pour traiter les questions de sécurité, dont l'ingérence étrangère. Il surveille le renseignement de sources ouvertes pour rester à l'affût des menaces et du harcèlement à l'encontre des députés. S'il détecte une menace à l'intégrité physique, il la porte à l'attention de l'équipe de gestion des risques qui travaille avec la GRC et les services de police compétents.

La Chambre est responsable de sa propre sécurité de l'information et de sa cybersécurité. Elle fournit l'infrastructure de sécurité informatique, les applications et le soutien aux députés, aux employés de la Chambre et au personnel des députés. Elle dispense également des formations sur la cybersécurité aux députés et à leur personnel.

Les systèmes informatiques de la Chambre sont indépendants de ceux du gouvernement. La Chambre partage son infrastructure de réseau avec le Sénat, le Service de protection parlementaire et la Bibliothèque du Parlement.

La Chambre fournit aux députés des ordinateurs pour leurs bureaux sur la Colline du Parlement et pour leurs bureaux de circonscription. Les députés ne sont pas censés utiliser ces appareils pour des activités partisans, comme pour recueillir des fonds ou chercher à se faire réélire. Cependant, la frontière entre activités parlementaires et activités partisans est parfois floue et il est inévitable que l'équipement de la Chambre soit utilisé pour des activités considérées comme partisans.

La Chambre n'a aucun contrôle sur les appareils électroniques personnels des députés, même si ceux-ci peuvent être utilisés pour des activités parlementaires. Toutefois, si un député soupçonne que son appareil personnel a été piraté, il peut demander à l'Administration de la Chambre de l'examiner et de l'analyser.

Si la Chambre détecte ou a connaissance d'une cyberattaque, elle ne la divulgue pas nécessairement aux parlementaires. En raison de leur nombre, les cyberattaques infructueuses ne font l'objet d'aucune notification. Les attaques visant un parlementaire en particulier peuvent être signalées à ce dernier. Le Président de la Chambre est informé lorsqu'une attaque affecte les activités parlementaires ou présente un risque pour la réputation de la Chambre.



La Chambre se coordonne avec les organismes chargés de la sécurité, les organismes d'application de la loi ainsi que les agences de renseignement, pour organiser des breffages non classifiés sur l'ingérence étrangère à l'intention des députés et de leur personnel. Des breffages non classifiés sur l'ingérence étrangère ont également été donnés aux caucus de tous les partis reconnus, au Parti vert du Canada (le « **Parti vert** »), aux membres indépendants et aux employés de la Chambre.

## Le Sénat

Le Sénat est la Chambre haute du Parlement du Canada.

Tout comme la Chambre, le Sénat traite les questions d'ingérence étrangère comme des questions de sécurité générale. Comme la Chambre, le Sénat est responsable de sa sécurité institutionnelle et de la sécurité personnelle des sénateurs. Cette responsabilité comprend l'accréditation, ainsi que la sécurité de la résidence des sénateurs et la sécurité des sénateurs lors de leurs déplacements. Lors de leur nomination, les sénateurs et leur personnel se voient proposer une formation d'intégration facultative. Cette formation comprend un volet sur l'ingérence étrangère.

Le Sénat est responsable de l'équipement informatique de tous les sénateurs et employés du Sénat, de la cybersécurité et de la sécurité informatique, y compris des questions d'ingérence étrangère liées à l'informatique.

Le Sénat fournit essentiellement le même équipement et le même soutien aux sénateurs que la Chambre fournit aux députés. Il ne fournit généralement pas de soutien aux sénateurs pour le courriel personnel et les médias sociaux. Cependant, il peut proposer son aide pour prévenir la propagation de logiciels malveillants ou les attaques visant la réputation d'un sénateur.

## Les partis politiques

Les partis politiques sont en première ligne de nos institutions démocratiques. Ils sont également une cible potentielle d'ingérence étrangère. Les partis politiques sont des entités autonomes. Ils sont essentiellement libres d'établir et d'appliquer leurs propres règles pour régir leurs membres, choisir leurs candidats et sélectionner leurs chefs.

Tous les représentants de parti politique qui ont témoigné lors des audiences publiques ont exprimé la crainte que les partis politiques puissent être la cible d'ingérence étrangère.

Cela dit, ils étaient tous fermement opposés à la réglementation des courses à la direction et à l'investiture, et ils ont tous affirmé que les mesures internes mises en place pour garantir l'intégrité de ces courses étaient suffisantes, alors qu'à mon avis, elles ne le sont pas.

Les partis fixent leurs propres règles pour déterminer qui peut devenir membre du parti et par conséquent se porter candidat ou voter lors des courses à l'investiture. Aujourd'hui, la plupart des partis représentés à la Chambre des communes limitent l'adhésion aux citoyens et aux résidents permanents, bien que dans certains cas il s'agisse d'un changement récent et que cette exigence ne soit pas fixée par une loi.

Les partis ont recours à diverses mesures pour faire respecter leurs règles d'adhésion. Ils demandent par exemple aux personnes qui adhèrent au parti d'attester qu'elles respectent les conditions d'admissibilité en cochant une case, ils contrôlent les adresses IP des personnes qui adhèrent en ligne et ils interdisent l'achat d'adhésions en masse.

Les partis ont généralement recours à un processus de vérification avant qu'une personne puisse se présenter à une course à l'investiture. Bien que les partis n'examinent pas précisément les questions d'ingérence étrangère, le processus de vérification pourrait révéler de telles informations.

Chaque parti utilise différents processus de vérification pour confirmer l'admissibilité au vote pour les courses à l'investiture. La plupart demandent aux membres de présenter une pièce d'identité comportant leur nom, leur adresse et une photo.

Les chefs de parti ont le dernier mot quant au choix du candidat à une élection. On a avancé que ce pouvoir constituait un moyen de se prémunir contre l'ingérence étrangère, car si le chef est informé suffisamment tôt de problèmes d'ingérence étrangère liés à une personne, il peut empêcher cette personne d'être candidate pour son parti.

Bien que le Groupe de travail sur les menaces en matière de sécurité et de renseignements visant les élections (Groupe de travail) avance que des États étrangers pourraient se servir des courses à l'investiture pour influencer le choix relatif aux députés, la preuve n'indique pas que cette pratique soit répandue jusqu'ici. En fait, elle n'a révélé qu'un seul cas potentiel de ce genre : la course à l'investiture dans la circonscription de Don Valley-Nord, laquelle figure dans la liste du gouvernement des six cas soupçonnés d'ingérence étrangère notable significative<sup>17</sup>. Cela ne signifie pas pour autant qu'il s'agit d'une vulnérabilité qui ne devrait pas être rectifiée.

On m'a également affirmé que les courses à la direction pouvaient être une source de vulnérabilité à l'ingérence étrangère pour les partis politiques. Les partis politiques organisent leurs propres courses à la direction et sont libres d'en fixer les règles.

La Commission a entendu des témoignages sur les allégations d'ingérence du gouvernement indien dans une course à la direction du Parti conservateur. Les témoins du SCRS ont indiqué qu'ils n'avaient aucune raison de croire que les candidats touchés auraient été au courant d'un quelconque soutien

---

<sup>17</sup> Voir au chapitre 10 (volume 3).

présumé. Ils ont également noté que, bien qu'elles soient préoccupantes, ce ne sont pas toutes les activités de l'Inde dans cette affaire qui étaient clandestines. Les témoins du SCRS n'avaient aucun souvenir de la communication de ce renseignement à l'échelon politique, y compris aux candidats eux-mêmes.

En juin 2024, le SCRS a donné au chef de cabinet du chef du Parti conservateur un breffage classifié afin de fournir des informations générales sur les activités et les tactiques constituant une menace d'ingérence étrangère. Le chef de cabinet a été informé des allégations d'ingérence dans la course à la direction.

## Les médias

Étant donné que la mésinformation et la désinformation peuvent avoir un impact important sur l'ensemble de la population canadienne, il est important de disposer d'un écosystème médiatique sain pour renforcer la résilience des citoyens face à l'ingérence étrangère. Dans ce contexte, la résilience a été définie comme la capacité de la population à savoir quand et comment valider une information auprès de sources crédibles d'informations avant de l'accepter comme véridique.

Les Canadiennes et les Canadiens doivent être en mesure de comprendre que toute information n'est pas nécessairement vraie et qu'il ne faut pas toutes leur accorder le même poids. Il est donc important pour la démocratie canadienne que notre population dispose de sources d'information crédibles et fiables pour faire contrepoids à la mésinformation et à la désinformation. J'ajouterais qu'il est également important que les médias soient indépendants du gouvernement et des partis politiques.

## Les organisations de la société civile

De nombreux témoins ont déclaré que la société civile est cruciale dans une approche qui implique l'ensemble de la société et qui vise à détecter, prévenir et contrer l'ingérence étrangère. La Commission n'a pas pu enquêter sur tous les types de groupes de la société civile dans le cadre de ses travaux, mais elle s'est concentrée sur les groupes qui aident à se défendre contre la désinformation et la mésinformation.

L'observatoire de l'écosystème médiatique (le Media Ecosystem Observatory, ou le MEO) a été créé à l'approche des élections fédérales de 2019. Le MEO étudie la circulation d'informations dans l'écosystème médiatique et les réactions comportementales à ces informations. L'une de ses conclusions découlant de l'observation des élections de 2021 était qu'il serait utile de pouvoir comprendre et contextualiser rapidement les interventions survenant

dans l'écosystème médiatique, plutôt que d'avoir à attendre une analyse après coup.

En avril 2022, le MEO a reçu une subvention de Patrimoine canadien dans le cadre du Programme de contributions en matière de citoyenneté numérique pour mettre sur pied le Réseau canadien de recherche sur les médias numériques (le RCRMN), en partenariat avec d'autres organismes. Le RCRMN cherche à comprendre l'écosystème canadien de l'information, à décrire les fondements ordinaires de l'environnement de l'information et à répondre aux « incidents d'information », c'est-à-dire aux perturbations de l'écosystème de l'information qui ont une incidence importante sur la circulation normale ou sur l'intégrité de l'information.

Le gouvernement s'attend à ce que le RCRMN joue un rôle important lors des prochaines élections, mais le RCRMN ignore si son financement sera maintenu après la fin du mois de mars 2025. À mon avis, il est essentiel de régler cette question de manière urgente.

Après avoir passé en revue les moyens mis en œuvre par le gouvernement pour protéger le Canada contre l'ingérence étrangère dans les institutions démocratiques, je vais maintenant examiner attentivement la façon dont le renseignement sur cette question circule au sein du gouvernement, notamment comment il a circulé durant les élections générales de 2019 et de 2021.

## Chapitre 14 : Circulation du renseignement au sein du gouvernement

Le volume considérable de renseignement, le rythme auquel il est recueilli et traité, les complications liées à la classification et le caractère sensible des opérations de renseignement signifient que communiquer efficacement des informations dans le domaine de la sécurité nationale constitue un défi de taille. Mais c'est un défi qui doit être relevé. Il faut que les bonnes personnes reçoivent les bonnes informations au bon moment pour être en mesure de répondre efficacement aux enjeux de sécurité nationale.

### Un système centralisé de diffusion du renseignement

À l'automne 2023, le gouvernement a commencé à utiliser un nouveau processus pour suivre tous les rapports de renseignement formels au moyen d'un système actualisé de base de données centralisée du CST. Ce système garantit que le gouvernement sait quand et comment un renseignement est communiqué et qui y a accédé.

Le CST gère cette base de données centrale et décide qui peut accéder au renseignement à la lumière des politiques d'échange de renseignement et du besoin de savoir de la personne. Le CST est également responsable des agents des relations avec la clientèle (les « **ARC** »). Ces derniers sont employés par le CST et sont en poste dans d'autres ministères. Ils sont généralement responsables de communiquer du renseignement aux hauts fonctionnaires et aux cabinets ministériels.

Le renseignement est souvent porté à l'attention de décideurs très haut placés, comme les ministres du Cabinet ou le premier ministre, par l'entremise de breffages oraux, plutôt que de produits de renseignement écrits.

## Le Centre de la sécurité des télécommunications

Le CST respecte des exigences strictes quant à la manière dont les produits de CST peuvent être communiqués. Il distribue du renseignement à la communauté de la sécurité nationale et du renseignement au moyen de sa base de données centralisée.

### La circulation du renseignement vers le niveau ministériel

Le CST relève du ministre de la Défense nationale. Le chef du CST ou son délégué décide du renseignement à communiquer au ministre. Le ministre est alerté si un rapport nécessite son attention urgente. Tous les produits de renseignement sont datés et signés par le ministre pour indiquer ce qu'il a reçu et lu.

## Le Service canadien du renseignement de sécurité

Le SCRS produit une quantité importante de renseignement. En 2022, il a produit plus de 2 500 évaluations et rapports sur les menaces, notamment sur l'ingérence étrangère.

Le directeur adjoint des exigences du SCRS décide s'il y a lieu de communiquer du renseignement et quel produit convient le mieux selon la situation en fonction de plusieurs facteurs, l'un de ces facteurs étant la fiabilité de la source. La fiabilité des sources est un élément très important à prendre en compte lors du partage et de l'interprétation du renseignement.

D'après ce que j'ai vu, le SCRS s'appuie fortement sur des mises en garde et des formules génériques pour communiquer la fiabilité des sources. Je considère que cette façon de faire ne suffit pas.

Une unité spécialisée est responsable de la diffusion des produits de renseignement du SCRS dans l'ensemble du gouvernement. Cette unité

dispose d'une liste de personnes désignées auprès de chaque client gouvernemental, qui sont les principaux contacts du SCRS. Ces personnes sont chargées de recevoir les produits de renseignement au nom de leur organisation, puis de les diffuser au sein de celle-ci. Lorsque les produits de renseignement contiennent des informations sensibles, le SCRS utilise une liste de diffusion restreinte de destinataires désignés.

Le SCRS peut signaler les rapports qui doivent être portés à l'attention des hauts fonctionnaires de chaque ministère en les désignant précisément comme destinataires. Le SCRS décide des éléments de renseignement à signaler aux échelons supérieurs en fonction de son évaluation de l'importance et de l'impact du rapport de renseignement en question.

Le SCRS fait encore appel à des ARC pour communiquer du renseignement aux ministres et à d'autres personnes. Il dispose maintenant également d'un agent de liaison en poste à Sécurité publique, ce qui a amélioré sa capacité à communiquer le renseignement et à en assurer le suivi.

En plus de communiquer des produits de renseignement écrits, le SCRS donne des breffages oraux aux ministres et à leurs cabinets, aux sous-ministres, aux fonctionnaires du Bureau du conseil privé (BCP) et au cabinet du premier ministre. Il les rencontre, ainsi que le personnel de leurs bureaux, à leur demande.

J'ai entendu de la preuve selon laquelle il était parfois difficile pour le SCRS d'obtenir des retours de la part de ses clients gouvernementaux. Désormais, les clients peuvent faire des commentaires sur les produits de renseignement par l'intermédiaire de la nouvelle base de données centralisée du CST, et ils le font. Le SCRS m'a dit que cette rétroaction était importante, car elle lui permet d'orienter sa collecte et ses rapports futurs et lui donne une idée des types d'informations que veulent les destinataires.

Le BCP a également mis en place un processus de rétroaction entre les agences de renseignement et leurs clients réguliers dans le cadre de l'établissement des priorités en matière de renseignement. La rétroaction a une importance primordiale, et elle devrait être encouragée fréquemment et régulièrement à tous les niveaux.

### **La circulation du renseignement vers le niveau ministériel**

Le SCRS relève du ministre de la Sécurité publique. Il rencontre régulièrement le ministre ainsi que son cabinet afin de les informer des évolutions en matière de sécurité nationale et de l'activité opérationnelle du SCRS, et pour signaler les enjeux émergents.

Un type de document produit par le SCRS est appelé note de gestion d'enjeux (une « **NGE** »). Les NGE sont utilisées pour alerter le ministre de la Sécurité publique et les hauts fonctionnaires lorsque le SCRS s'apprête à prendre des mesures particulières. Le SCRS a eu recours à ces produits pour informer le ministre de la Sécurité publique.

Toutefois, des informations qui, selon ce que comprenait le SCRS, seraient portées à l'attention du ministre ne se rendaient pas toujours à lui. Il semble que le SCRS et ses clients n'aient pas compris les NGE de la même manière. Les informations contenues dans les NGE ne sont pas toujours parvenues au ministre et les hauts fonctionnaires de Sécurité publique auxquelles elles étaient destinées. De plus, les NGE n'ont pas toujours été considérées par leurs destinataires de Sécurité publique comme étant particulièrement importants parmi la quantité importante de produits de renseignement qu'ils recevaient.

## Affaires mondiales Canada

La Direction générale du renseignement d'Affaires mondiales Canada (AMC) prépare chaque semaine des cartables pour le cabinet du ministre des Affaires étrangères et pour le sous-ministre des Affaires étrangères. Ces cartables contiennent du renseignement brut<sup>18</sup> et évalué, qui est jugé comme le plus pertinent. AMC maintient un registre des produits diffusés dans ses cartables, mais n'est pas en mesure de confirmer si les destinataires ont lu leur contenu.

Les évaluations de renseignement étranger produites par la Direction générale du renseignement d'AMC sont diffusées à l'échelle du gouvernement à l'aide de la base de données sécurisée du CST, et elles sont communiquées à des pays alliés. Si la Direction générale du renseignement estime qu'un produit est particulièrement important, elle le signale auprès des hauts fonctionnaires de manière ponctuelle ou dans le cartable hebdomadaire, et l'envoie par l'entremise d'un ARC pour s'assurer qu'il soit lu.

La Direction générale du renseignement organise des breffages oraux pour les hauts fonctionnaires, au niveau des sous-ministres adjoints et au-delà, de sa propre initiative ou sur demande.

### **Circulation du renseignement vers le niveau ministériel**

La Direction générale du renseignement entretient des liens directs avec le cabinet du ministre des Affaires étrangères.

La preuve présentée à la Commission concernant la mesure dans laquelle la ministre Mélanie Joly a été mise au fait d'informations relatives à l'ingérence étrangère avant mai 2023 manquait de clarté. Elle a déclaré avoir véritablement commencé à considérer l'ingérence étrangère lorsqu'elle travaillait sur la Stratégie pour l'Indo-Pacifique (qui a été publiée en novembre 2022), mais ne pas avoir reçu de renseignement avant mars ou mai 2023.

---

<sup>18</sup> Le renseignement brut est l'information que recueille une agence de renseignement qui n'a pas encore fait l'objet d'évaluation ni d'analyse.

Aucune preuve n'établit que la ministre Joly ait reçu des breffages *particuliers* sur des événements d'ingérence étrangère avant mai 2023, mais certains aspects de la preuve documentaire tendent à indiquer qu'elle a néanmoins été mise au fait de l'enjeu de l'ingérence étrangère avant cette période dans le cadre de ses fonctions ministérielles.

Les premiers breffages sur le renseignement relatif à l'ingérence étrangère auraient dû avoir lieu bien plus tôt au cours de son mandat à titre de ministre des Affaires étrangères. Être au fait de certaines informations au sujet de l'ingérence étrangère est une chose, mais recevoir des breffages de renseignement à ce sujet en est une autre. En tant que responsable des relations du Canada avec les États étrangers, la ministre des Affaires étrangères aurait dû recevoir du renseignement sur ces activités afin de nourrir ses réflexions et ses actions.

Il semble que, depuis mai 2023, des mesures importantes ont été prises par AMC et par la ministre pour s'assurer que davantage de renseignement lié à l'ingérence étrangère lui soit transmis en temps opportun. Les efforts en ce sens doivent se poursuivre afin de garantir que cette ministre et les futurs ministres des Affaires étrangères continuent à protéger correctement les intérêts canadiens sur la scène internationale.

## La Gendarmerie royale du Canada

Le programme de police fédérale et de sécurité nationale de la GRC comprend des unités consultant et utilisent tous les rapports disponibles pour produire des évaluations et des produits de renseignement afin d'informer les hauts dirigeants.

La GRC a recours à des listes de diffusion et choisit un système de diffusion adapté en fonction du niveau de classification du produit. Les produits classifiés au niveau « Secret » ou « Très secret » sont transmis à l'interne au moyen soit du Réseau canadien Très secret (le « **RCTS** »), soit de l'environnement classifié de la GRC. La GRC communique ses produits de renseignement à l'externe via le RCTS.

La GRC échange également des informations avec les forces de police locales sur l'ingérence étrangère. C'est important, car elles sont souvent les premières à intervenir face à ces problèmes sous ses différentes formes.

L'initiative Une Vision régit l'échange de renseignement entre le SCRS et la GRC. Elle vise à assurer une coordination efficace entre les deux organisations et éviter les conflits dans leurs réponses respectives aux menaces à la sécurité publique. Dans le cadre de l'initiative Une Vision, le renseignement est échangé au moyen de réunions ou de « lettres d'utilisation ».



## La circulation du renseignement vers le niveau ministériel

La GRC relève du ministre de la Sécurité publique et peut lui fournir, au besoin, des rapports ou des breffages sur des informations classifiées ou sensibles. Cependant, la relation entre la GRC et le ministre est encadrée par le principe d'indépendance de la police<sup>19</sup>.

## Sécurité publique

Étant donné l'ampleur de son mandat ainsi que celui du ministre de la Sécurité publique, la quantité de renseignement que le ministère reçoit est considérable.

La façon dont le renseignement est fourni à Sécurité publique, diffusé à l'interne et transmis au ministre a changé durant les travaux de la Commission.

Une unité au sein de Sécurité publique est chargée principalement de recevoir le renseignement et de le diffuser aux hauts fonctionnaires du ministère. Elle remplit une fonction de triage en transmettant le renseignement particulièrement sensible ou orienté vers l'action.

Il ne m'apparaît ni nécessaire ni souhaitable de porter tous les éléments de renseignement à l'attention du ministre. Un tri devrait être effectué de façon qu'il ne reçoive que le renseignement qu'il doit connaître, et qu'il ne connaît pas déjà.

## La transmission du renseignement au niveau ministériel

Le ministre de la Sécurité publique reçoit du renseignement directement du SCRS et des autres agences de son portefeuille, ainsi que de Sécurité publique.

Avant la pandémie, les fonctionnaires du ministère étaient responsables de transmettre le renseignement marqué à l'attention du ministre. Le personnel de Sécurité publique était également chargé de sélectionner un sous-ensemble de produits, en provenance du « fleuve » de renseignement reçu par le ministère. Un cartable était remis hebdomadairement au cabinet du ministre par un agent de liaison ministériel. Le personnel de Sécurité publique n'effectuait pas le suivi après que ces informations aient été communiquées au cabinet du ministre.

Les témoins ont des souvenirs différents sur la manière dont le renseignement était communiqué au ministre Bill Blair pendant la pandémie.

---

<sup>19</sup> Ce principe exige que la police soit libre de toute orientation ou influence de la part de l'exécutif dans l'exercice de ses pouvoirs de maintien de l'ordre ou dans la prise de décisions relatives à l'application de la loi et à l'enquête sur les cas individuels.

Certains ont déclaré que Sécurité publique avait continué à produire des cartables de renseignement, qui étaient remis au ministre au bureau régional du SCRS à Toronto ou apportés à son domicile à Toronto. Ils ont estimé que la pandémie n'avait pas eu de répercussions importantes sur la façon dont le renseignement a circulé.

D'autres ont dit que les cartables hebdomadaires n'étaient plus produits pendant la pandémie. Le cabinet du ministre ne recevait qu'un sous-ensemble plus restreint d'éléments de renseignement, moins fréquemment qu'une fois par semaine et pas sous forme de cartable. Un autre a dit que le renseignement papier a pratiquement cessé de circuler pendant la pandémie, sauf à l'occasion, lorsque le SCRS demandait que des lectures ponctuelles aient lieu. Celles-ci s'effectuaient dans une installation sécurisée.

Il est clair que les souvenirs des uns et des autres diffèrent quant à la question de savoir si les renseignements de routine ont été fournis au cabinet du ministre pendant la pandémie, et, si oui, de quelle façon ils l'ont été. À mon avis, étant donné que très peu d'employés travaillaient en personne et que le ministre lui-même était à Toronto, il est possible que Sécurité publique ait continué à imprimer et à fournir du renseignement au cabinet du ministre sans que cela ne soit fait de manière systématique comme c'était le cas avant la pandémie. Il est aussi possible que Sécurité publique ait continué à envoyer des cartables de renseignement au cabinet du ministre, sans que ceux-ci ne parviennent, pour une raison quelconque, à la chef de cabinet du ministre. Quoi qu'il en soit, cette différence dans le souvenir qu'ont les uns et les autres démontre qu'il y a eu une importante rupture de communication durant cette période.

J'ai appris au cours des travaux de la Commission que les produits de renseignement écrits n'étaient pas un moyen fiable de transmettre des informations aux ministres. D'après la preuve dont je dispose, lorsque quelque chose d'urgent devait être porté à l'attention du ministre, cela se faisait généralement par un breffage oral et non par l'envoi d'un produit de renseignement écrit. Ainsi, la véritable question n'est pas tant de savoir si un rapport de renseignement s'est rendu au ministre, mais plutôt celle de savoir si les informations elles-mêmes lui ont été communiquées. Le fait que certaines informations ne soient pas parvenues au ministre en temps utile est préoccupant. Cependant, il n'y a pas de preuve démontrant que c'est volontairement que l'information n'a pas été communiquée.

Je reviendrai sur la question de la transmission du renseignement aux décideurs de haut rang dans mes recommandations.

### **Les modifications récentes apportées aux procédés utilisés pour transmettre du renseignement à Sécurité publique**

Sécurité publique utilise désormais la base de données centralisée du CST et un agent de liaison du SCRS affecté au ministère est chargé de trier et choisir

le renseignement à l'intention des hauts fonctionnaires, incluant le ministre. Cela me semble être de bonnes pratiques.

La présence de l'agent de liaison du SCRS permet à Sécurité publique de savoir qui a eu accès au renseignement.

Les témoins de Sécurité publique m'ont affirmé que l'agent de liaison connaît bien leurs centres d'intérêt et leurs besoins et qu'il comprend le contexte dans lequel le ministère opère. Ils considèrent que ce système est plus réactif que le précédent. Je ne peux pas dire si c'est le cas ou non, mais il faudra surveiller de près le fonctionnement du nouveau système afin d'éviter que des problèmes liés à la transmission du renseignement, tels ceux survenus durant les dernières années, ne se répètent.

## Le Bureau du Conseil privé

### Le Secrétariat de l'évaluation du renseignement

Le Secrétariat de l'évaluation du renseignement (le « **SER du BCP** ») publie divers produits d'évaluation du renseignement, notamment le rapport quotidien de renseignement étranger (« rapport quotidien ») et le rapport hebdomadaire de renseignement à l'intention du premier ministre (« rapport hebdomadaire »).

Tous les produits du SER du BCP sont maintenant versés dans la base de données du CST. Le SER du BCP transmet le renseignement principalement par ce système, car le suivi de la diffusion, du lectorat et de la rétroaction y est automatisé.

### Le Secrétariat de la sécurité et du renseignement

La plupart des rapports reçus par le Secrétariat de la sécurité et du renseignement du BCP (le « **S&R du BCP** ») sont diffusés au moyen d'outils électroniques, qui enregistrent automatiquement l'ouverture d'un document ou d'un rapport.

### Le poste de conseiller à la sécurité nationale et au renseignement auprès du premier ministre (CSNR)

Jody Thomas, ancienne CSNR, a expliqué la manière dont elle recevait du renseignement lorsqu'elle occupait ce poste (de janvier 2022 à janvier 2024).

Le SER du BCP lui fournissait chaque jour une trousse de renseignement pouvant comprendre jusqu'à 100 rapports. Son personnel attirait son attention sur les rapports qui lui étaient expressément adressés. Les produits de renseignement hautement classifiés à distribution restreinte lui étaient acheminés directement par un agent des relations avec la clientèle (ARC).

Elle recevait également du renseignement par le biais du Comité des sous-ministres sur la gestion de l'intervention du renseignement.

La CSNR est la première responsable de déterminer ce que le premier ministre devrait voir, mais d'autres hauts fonctionnaires et d'autres membres du cabinet du premier ministre peuvent également porter des enjeux à son attention.

M<sup>me</sup> Drouin, la CSNR actuelle, a affirmé qu'elle essayait d'éviter que le renseignement soit transmis au premier ministre par différents canaux. Elle a expliqué que le processus par lequel le renseignement est partagé avec le cabinet du premier ministre est de plus en plus systématique. Afin d'effectuer un meilleur suivi de ce qui se rend au premier ministre et à son cabinet, l'ensemble de l'information circule maintenant par l'entremise de la CSNR ou de son adjoint.

La CSNR détermine le contenu de la trousse de lecture hebdomadaire destinée au premier ministre et remet les produits de renseignement identifiés à un ARC. L'ARC note toutes les questions du premier ministre et les transmet ensuite à la CSNR ou au CSNR adjoint.

La CSNR et le CSNR adjoint fournissent également des breffages hebdomadaires au premier ministre et aux hauts responsables de son cabinet.

Pour déterminer quels produits de renseignements doivent être portés à l'attention du premier ministre, M<sup>me</sup> Drouin et son équipe tiennent compte d'un certain nombre de facteurs, notamment de ce que le premier ministre s'apprête à faire, des actions à prévoir en réponse au renseignement, du fait que quelque chose dont il doit être informé est imminent, de la fiabilité du renseignement, de sa corroboration et de s'il s'agit de quelque chose que le premier ministre sait déjà.

Ce n'est pas tout le renseignement qui doit être transmis au premier ministre. Le système de Westminster, en vigueur au Canada, prévoit que les ministres assument également des responsabilités. De plus, si le dirigeant du SCRS ou du CST n'est pas d'accord avec la décision du CSNR de ne pas communiquer quelque chose au premier ministre, il peut soumettre ce désaccord directement à son ministre ou au greffier du conseil privé. Ces derniers décideraient alors si le premier ministre doit être informé.

## Les institutions démocratiques

Le Secrétariat des institutions démocratiques du BCP (le « **SID** ») n'est pas un consommateur régulier de renseignement relatif à la sécurité nationale, mais il reçoit régulièrement des évaluations de renseignement. Le SID a besoin de comprendre les tendances en matière de renseignement et le contexte de la menace pour mener à bien son travail d'élaboration des politiques, mais il n'a pas besoin de consulter le renseignement brut. Le S&R du BCP sert d'intermédiaire entre le SID et les agences de sécurité nationale et de renseignement, car le S&R travaille directement avec ces agences au niveau opérationnel.

## Le greffier

Le greffier reçoit quotidiennement une trousse de renseignement provenant des agences de sécurité et de renseignement. Il peut aussi recevoir du renseignement supplémentaire directement de la direction de ces organismes.

Lorsque M<sup>me</sup> Thomas était la CSNR, elle signalait parfois du renseignement à la greffière de l'époque, M<sup>me</sup> Charrette. Ensemble, elles décidaient ensuite si l'élément devait être porté à l'attention du premier ministre. M<sup>me</sup> Charrette pouvait également avoir d'autres informations, notamment sur des questions à venir ou sur les préoccupations du premier ministre, indiquant qu'un rapport précis devait être transmis au premier ministre.

## Le cabinet du premier ministre

Les hauts responsables du cabinet du premier ministre (CPM) s'appuient sur le BCP, et principalement sur le CSNR, pour sélectionner le renseignement et être breffés.

Avant la pandémie, les hauts responsables du CPM recevaient la majorité du renseignement sur papier. Très peu de renseignement brut était communiqué. Dans les rares cas où il était soumis au personnel, un ARC le remettait généralement en main propre.

Pendant la pandémie, le CPM n'a pas reçu la même quantité de renseignement en format papier. Lorsque le BCP ou les agences de sécurité estimaient que le personnel du cabinet avait besoin de consulter un élément de renseignement, ils prenaient des dispositions nécessaires pour breffer le CPM.

Après les élections de 2021, le système est devenu plus hybride. Le personnel du CPM utilisait des téléphones sécurisés pour échanger du renseignement de niveau inférieur à « Très secret » et permettait de recevoir du renseignement en format papier.

Le CPM a commencé à recevoir davantage de produits de renseignement brut. Cela a été en partie attribué à un changement de CSNR à ce moment, car chaque CSNR a sa propre approche et ses domaines d'intérêt ciblés, et en partie aux événements sur la scène internationale.

Après les fuites survenues dans les médias en 2023, les protocoles d'échange de renseignement sont devenus beaucoup plus stricts. Désormais, le renseignement est transmis par l'intermédiaire d'un ARC. L'ARC apporte à la cheffe de cabinet du premier ministre une trousse d'information organisée et classée par ordre de priorité, et assure le suivi de chaque document qu'elle lit. L'ARC signale également les produits que le premier ministre a lus ou s'apprête à lire, ainsi que les commentaires qu'il a formulés sur le renseignement qu'il a lu.

## Le premier ministre

Le premier ministre reçoit la trousse de lecture hebdomadaire préparée par la CSNR généralement le lundi matin. Il consacre entre 45 minutes et une heure à sa lecture. Cela lui donne une base générale de connaissances, dont certaines découlent d'informations hautement classifiées. Il demande parfois un suivi sur une question particulière ou la confirmation que les informations ont été communiquées à d'autres personnes susceptibles d'agir en conséquence. Lorsqu'il pose des questions précises à l'ARC, la réponse est généralement fournie lors de sa prochaine réunion avec la CSNR ou dans un document inclus dans sa prochaine trousse de lecture.

De plus, au moins une fois par semaine, le premier ministre rencontre des conseillers et des fonctionnaires pour discuter de certaines des questions les plus urgentes en matière de renseignement.

Le premier ministre a déclaré qu'il n'avait besoin que de voir les informations qui sont pertinentes pour son rôle. Selon lui, il s'agit de toute information qui a un effet direct sur les Canadiennes et Canadiens ou qui les menace, qui est liée aux décisions que le gouvernement doit prendre en matière de politiques, ou qui est pertinente pour des interactions futures ou potentielles. Il a également besoin de prendre connaissance du renseignement qui est pertinent afin d'exercer son rôle de chef de parti.

Le premier ministre a déclaré qu'il faisait confiance aux fonctionnaires du renseignement et à la CSNR pour décider de ce qu'il devait voir. Ceux-ci discutent régulièrement du renseignement avec lui. Bien que la CSNR soit la première responsable de déterminer ce que le premier ministre doit voir, d'autres personnes au sein de son cabinet ou de hauts fonctionnaires peuvent également attirer son attention sur certains sujets.

## La responsabilité ministérielle

À la suite des fuites médiatiques en 2023, le premier ministre a demandé aux services de renseignement de breffer quatre ministres (le ministre Blair, le ministre Dominic LeBlanc, la ministre Joly et l'ancien ministre Marco Mendicino) sur le renseignement pertinent. Des témoins ont déclaré qu'ils ont reconnu à ce moment que, si le premier ministre était breffé sur une grande partie de ces informations, d'autres ministres clés ne recevaient pas les informations en temps réel ou étaient demeurés, dans une certaine mesure, dans l'ignorance quant aux allégations dans les médias. La greffière a donc initié une série de rencontres afin que ces ministres soient mis au courant des informations qui avaient été transmises au premier ministre et qu'ils puissent discuter des mesures à prendre en réponse à celles-ci. Bien qu'il s'agisse d'un exemple mineur, il peut illustrer un problème plus large de circulation du renseignement aux ministres.

## Les cas particuliers où des inquiétudes ont été soulevées au sujet de la circulation du renseignement

L'enquête de la Commission a mis en lumière quatre situations précises où le renseignement n'avait peut-être pas circulé adéquatement au sein du gouvernement.

Je me penche d'abord sur la diffusion de deux produits de renseignement au sein du gouvernement. L'Office de surveillance des activités en matière de sécurité nationale et de renseignement (OSSNR) et le Comité de parlementaires sur la sécurité nationale et le renseignement (CPSNR) ont tous deux examiné ces incidents et tiré certaines conclusions à leur sujet dans leurs rapports de 2024 sur l'ingérence étrangère.

Lorsque mes conclusions diffèrent des leurs, ce n'est pas une critique des constats de l'OSSNR et du CPSNR. Plutôt, cela est vraisemblablement le résultat d'un dossier plus complet et de mandats différents. La Commission a en effet eu plus de temps, plus de ressources et la possibilité de recueillir beaucoup plus de preuves que les deux organismes de surveillance. Elle a également bénéficié du fruit de leurs efforts, ces rapports lui ayant été fort utiles.

### Le Rapport spécial du BCP

Le document désormais connu sous le nom de « Rapport spécial du BCP » est un produit du Secrétariat de l'évaluation du renseignement du BCP (SER du BCP) portant sur l'ingérence étrangère de la République populaire de Chine (RPC) et préparé à la fin de 2021 et au début de 2022. Le document n'a jamais été finalisé. Ce Rapport spécial du BCP a été mentionné dans les médias au début de l'année 2023. Le SER du BCP a qualifié ce rapport de « spécial » parce qu'il revêtait deux nouvelles caractéristiques : il était le fruit d'une collaboration avec le SCRS et il combinait le renseignement domestique et étranger.

À l'automne 2021, David Morrison, qui avait récemment été nommé CSNR par intérim, a demandé au SER du BCP de préparer un rapport qui lui donnerait une perspective globale sur l'ingérence étrangère de la RPC et qui l'aiderait à en évaluer la gravité. Le Rapport spécial était destiné à M. Morrison. Il a souligné que même si « beaucoup a été dit par la suite, y compris par des organes de révision, quant à pourquoi ce document n'est pas arrivé à telle ou telle personne dans la sphère politique », son intention n'était pas celle-là lorsqu'il a commandé le Rapport spécial du BCP.

Le chef du SER du BCP à l'époque, Martin Green, a un souvenir différent quant à l'origine du Rapport spécial du BCP. Selon lui, c'est lui qui avait suggéré à M. Morrison que le SER du BCP produise un document englobant tout ce qui se passait au niveau international et national en lien avec l'ingérence étrangère de la RPC. Il a compris que le Rapport permettrait une discussion à un échelon élevé du gouvernement.

Le SER du BCP a collaboré avec le SCRS pour produire le Rapport spécial du BCP. En décembre 2021, une ébauche était prête. M. Morrison a rencontré le SER le 16 décembre 2021 et a fait part de ses commentaires, notamment sur le ton, qu'il trouvait quelque peu hyperbolique, et a déclaré qu'il souhaitait recevoir une nouvelle ébauche. Il a également déclaré qu'il considérait certaines des activités décrites comme des activités diplomatiques légitimes et courantes. M. Morrison n'a plus été impliqué dans le Rapport spécial du BCP, car il n'occupait plus le poste de CSNR par intérim. Il a été nommé sous-ministre du Commerce international peu après la réunion.

M. Morrison a depuis lu la deuxième version du Rapport spécial du BCP et a dit qu'il ne répond toujours pas à ses questions initiales sur l'ampleur, la portée et l'efficacité de l'ingérence étrangère menée par la RPC. Il ne pense pas qu'il aurait dû être transmis au premier ministre.

La CSNR demande que le Rapport spécial du BCP fasse l'objet d'un examen de gouvernance

M. Green a communiqué l'ébauche de Rapport spécial du BCP peu après que Jody Thomas eut succédé à M. Morrison à titre de CSNR en janvier 2022. M. Green a recommandé à M<sup>me</sup> Thomas de transmettre le Rapport spécial du BCP à certains ministres et hauts fonctionnaires.

Lorsque M<sup>me</sup> Thomas a lu le Rapport spécial du BCP, elle l'a estimé utile, mais était d'avis qu'il ne contenait rien de particulièrement nouveau. Il s'agissait plutôt d'un recueil d'informations provenant de rapports antérieurs. Elle m'a dit avoir été préoccupée, de manière générale, par le fait que certains termes utilisés dans des produits de renseignement étaient trop généraux et incendiaires.

Elle a néanmoins estimé que le Rapport spécial du BCP constituait une base utile pour des discussions liées aux politiques et a demandé qu'il soit soumis au processus « de gouvernance » habituel applicable aux produits de renseignement au sein du BCP. C'est un élément essentiel du traitement du renseignement au sein du BCP et dans le monde du renseignement. Le processus garantit que les produits de renseignement font l'objet d'un examen par les pairs avant d'être diffusés plus largement.

Le Rapport spécial du BCP n'a pas été distribué aux ministres ni au premier ministre

En fin de compte, le Rapport spécial du BCP n'a pas été soumis au processus de gouvernance du BCP et n'a pas été distribué aux ministres ni au premier ministre.

M<sup>me</sup> Thomas a expliqué que la discussion sur le Rapport spécial du BCP a été mise en suspens en raison d'événements importants : l'arrivée du convoi de la liberté à Ottawa le 27 janvier 2022 et l'invasion de l'Ukraine par la Russie en février 2022.



Puisque la CSNR n'approuve pas officiellement les produits du SER du BCP avant leur diffusion, M<sup>me</sup> Thomas ne savait pas que le SER du BCP attendait son approbation pour diffuser le Rapport. Elle a seulement appris que le Rapport n'avait pas suivi le processus de gouvernance dans le cadre des examens du CPSNR et de l'OSSNR.

M<sup>me</sup> Thomas a mentionné que le SER du BCP avait le pouvoir de diffuser le Rapport s'il le voulait. Le SER du BCP est indépendant de la CSNR et a le pouvoir de communiquer ses évaluations comme il le souhaite.

M. Green a déclaré qu'en raison du caractère sensible de la question, il ne se sentait pas à l'aise de distribuer le Rapport davantage. Cependant, selon M<sup>me</sup> Thomas, le caractère sensible du renseignement ne change pas le processus de gouvernance.

#### Le point de vue du premier ministre sur le Rapport spécial du BCP

Le premier ministre a maintenant lu le Rapport. Quoique certains détails soient nouveaux pour lui, son contenu général ne l'est pas. Il a qualifié le Rapport d'utile et d'une bonne compilation d'informations qui auraient été importantes pour quelqu'un qui venait d'entrer en fonction à titre de premier ministre. Il ne croit pas qu'examiner le Rapport plus tôt aurait changé la réponse du gouvernement à l'ingérence étrangère.

#### **Le document sur le ciblage**

Le document connu sous le nom de « document sur le ciblage » est un produit analytique du SCRS qui décrit la stratégie de la RPC visant à « cibler » les acteurs politiques canadiens pour mener des opérations d'influence. Les témoins du SCRS ont expliqué que, dans ce contexte, le terme « ciblage » signifie simplement que la RPC cherche à influencer quelqu'un. La « cible » n'est pas nécessairement au courant, complice ou menacée de quelque façon que ce soit. Le document sur le ciblage fait état de la façon dont la RPC classe les parlementaires en trois groupes :

- ceux qui sont positifs à son égard
- ceux qui sont neutres et qui pourraient être convaincus d'être plus positifs à son égard
- ceux qui s'opposent à elle.

Le document sur le ciblage a été préparé par un analyste du SCRS en 2021, mais le SCRS n'a diffusé ce document que le 13 février 2023. Le niveau de classification du rapport a rendu sa distribution difficile. Toutefois, à l'automne 2022, à la lumière de la discussion publique sur l'ingérence étrangère, l'auteur a obtenu les appuis nécessaires pour partager ce document sur le ciblage avec des personnes extérieures au SCRS et il a été mis à la disposition de certains fonctionnaires.

### La CSNR examine le document sur le ciblage

Jody Thomas, CSNR à l'époque, a reçu le document sur le ciblage dans sa trousse quotidienne de renseignement. Il a suscité chez elle des préoccupations :

- La liste de diffusion était à la fois relativement longue et inexacte. Certaines personnes y étant listées n'occupant plus certains postes. À une époque où le gouvernement faisait l'objet de fuites importantes d'information classifiée, M<sup>me</sup> Thomas était particulièrement préoccupée par la taille, l'inexactitude et le défaut d'actualisation de la liste de diffusion.
- Le document sur le ciblage incluait le nom des députés qui étaient « ciblés ». Cela allait à l'encontre de la pratique habituelle du SCRS de masquer les noms et survenait à un moment où il y avait d'importantes fuites d'information. L'expurgation était importante puisque l'objectif du document sur le ciblage était de révéler le comportement de l'acteur étatique hostile et non ses « cibles ».
- M<sup>me</sup> Thomas se demandait si le document sur le ciblage décrivait des activités d'ingérence ou d'une influence étrangère et elle voulait en discuter avec d'autres sous-ministres.

M<sup>me</sup> Thomas a donc demandé que la diffusion du document sur le ciblage soit temporairement interrompue.

### Les sous-ministres examinent le document sur le ciblage

Par conséquent, le document sur le ciblage a par la suite fait l'objet d'une discussion lors d'une réunion des sous-ministres le 24 février 2023. Ils ont convenu que la liste de diffusion devrait être réduite et que le SCRS devrait créer une version moins sensible, ne comportant pas certaines informations comme les noms des députés.

### La diffusion du document sur le ciblage expurgé

Il semble que les participants à cette rencontre de sous-ministres n'aient pas tous compris la même chose quant à la diffusion du document, et plus précisément quant à la transmission de ce document au premier ministre. Le SCRS a eu l'impression que la version expurgée était destinée au premier ministre. Il en a fait part à l'OSSNR et au CPSNR dans le cadre de leurs examens. Ces organes d'examen ont conclu que le document sur le ciblage était censé être présenté au premier ministre, ce qui n'a pas été le cas. L'OSSNR a laissé entendre que c'était la CSNR qui avait décidé de ne pas le communiquer au premier ministre.

Ni l'OSSNR ni le CPSNR n'ont entendu M<sup>me</sup> Thomas, qui était la CSNR à l'époque, mais qui avait depuis pris sa retraite. La Commission a eu l'occasion de l'entendre.

M<sup>me</sup> Thomas et M<sup>me</sup> Charrette, qui étaient toutes deux présentes à la réunion du 24 février 2023, ont déclaré qu'elles n'ont jamais compris que le document sur le ciblage était destiné au premier ministre. De plus, M<sup>me</sup> Thomas a mentionné qu'elle n'avait jamais reçu du SCRS la version révisée de ce document.

Il semble que la question de la révision de la liste de diffusion soit passée entre les mailles du filet. La preuve montre que l'analyste du SCRS avait préparé une version expurgée, mais elle n'avait jamais été distribuée parce que la liste de diffusion n'avait jamais été mise à jour.

David Vigneault, alors directeur du SCRS, a seulement appris que le document révisé n'avait pas été distribué comme prévu dans le cadre des processus d'examen de du CPSNR et de l'OSSNR. Il a déclaré à la Commission qu'il avait compris, à la lecture des rapports de l'OSSNR et du CPSNR, que M<sup>me</sup> Thomas avait pris la décision de ne pas communiquer le document au premier ministre parce qu'elle estimait que la conduite décrite relevait davantage de la diplomatie légitime que de l'ingérence étrangère. Il a toutefois indiqué ne pas en avoir eu personnellement connaissance, sa source d'information étant les rapports de l'OSSNR et du CPSNR.

La preuve émanant du SCRS laisse entendre que la liste de diffusion révisée devait être créée par le bureau du directeur du SCRS et par la CSNR. Lorsqu'elle a été interrogée à ce sujet, M<sup>me</sup> Thomas a déclaré que la responsabilité de créer une nouvelle liste de diffusion incombait au SCRS, puisque c'est cette agence qui détient le renseignement.

Je retiens de la preuve que la CSNR n'a pas pris la décision de ne pas fournir le matériel au premier ministre. Elle n'a plutôt jamais reçu la version révisée.

À mon avis, la responsabilité de mettre à jour la liste de diffusion d'un produit du SCRS incombait au SCRS. Bien que celui-ci ait été en mesure de solliciter l'avis de la CSNR, il lui incombait de soulever la question. Le bureau du directeur semble plutôt avoir perdu de vue qu'il était nécessaire de réviser la liste de diffusion.

Cela illustre la nécessité d'améliorer la communication et le suivi des projets de produits de renseignement, tant à l'interne au SCRS qu'entre les différents ministères.

## Les divergences de points de vue sur l'influence étrangère et l'ingérence étrangère

Je constate aussi que les points de vue divergeaient sur l'importance du document sur le ciblage et, en particulier, sur la question de savoir si toutes les activités qui y étaient décrites, ou une partie de celles-ci, relevaient de l'ingérence étrangère ou d'une activité diplomatique légitime.

De nombreux témoins ont déclaré qu'il est courant en diplomatie de dresser différentes listes de personnes impliquées dans le processus législatif en fonction de l'avis qu'ils ont à l'égard de certaines questions. Dresser ou posséder une liste de personnes impliquées dans le processus législatif ne constitue pas en soi de l'ingérence étrangère. Ce qui importe, ce sont les raisons pour lesquelles une telle liste est dressée et l'usage qui en sera fait, ce qui est très difficile à déterminer. M<sup>me</sup> Thomas a déclaré que le fait de convaincre les parlementaires d'un pays de voter en faveur des intérêts d'un autre pays ou de modifier leur vote ou leur opinion sur une question ne relevait pas nécessairement de l'ingérence étrangère. Elle a déclaré que les diplomates canadiens adoptent régulièrement un comportement semblable.

Selon David Morrison, sous-ministre des Affaires étrangères, le concept de listes de « cibles » est normal dans le monde de la diplomatie. Le problème n'est pas l'existence d'une telle liste, mais plutôt l'utilisation qui en est faite. Le document sur le ciblage ne contenait pas d'informations voulant que des menaces pèsent sur des individus.

Je souligne, et c'est là un point important, que la décision prise à l'issue de la rencontre des sous-ministres n'était pas de faire une croix sur le document sur le ciblage, malgré les différentes perspectives à son égard. Au contraire, la décision était de préparer une nouvelle version pour qu'il puisse être diffusé.

Que se serait-il passé si le document sur le ciblage avait été remis au premier ministre?

J'estime aussi que le document sur le ciblage n'aurait pas changé la réponse du gouvernement à l'ingérence étrangère s'il avait été remis au premier ministre en mars 2023.

Le premier ministre a reçu le document sur le ciblage dans le cadre des travaux de la Commission. Selon lui, ce document montre que les diplomates de la RPC recherchent des informations sur les députés et les catégorisent, ce qui n'est pas particulièrement révélateur et fait partie du travail des diplomates dans tous les pays du monde. Rien dans ce document n'a modifié sa perception du comportement, de l'objectif ou de l'intervention de la RPC en matière d'influence et d'ingérence étrangères, et le document n'ajoute rien d'important à sa compréhension de la situation.

## Terminologie du ciblage

Finalement, au-delà des questions entourant sa diffusion, je conclus que le document sur le ciblage constitue un bon exemple d'un problème que j'ai remarqué dans plusieurs des rapports de renseignement que j'ai consultés, à savoir le défaut d'utiliser des termes clairs et précis. Ici, le mot « cible » est employé pour désigner une personne qu'un État étranger cherche à influencer (que ce soit de manière légitime ou illégitime). Le même mot, « cible », dans d'autres contextes, désigne une personne qu'un État étranger harcèle. « Cible », encore dans d'autres contextes, peut identifier une personne sur laquelle le SCRS mène une enquête.

Pour quiconque, mis à part les lecteurs chevronnés de renseignement – et peut-être même pour eux – cette situation suscitera de la confusion et des malentendus. Pour le profane, le terme « cible » a une consonance très alarmante, car il évoque une menace. La communauté du renseignement devrait faire des efforts afin de clarifier des termes comme celui-ci et s'assurer que cela est communiqué aux lecteurs.

### La motion sur les Ouïghours

Le 22 février 2021, le député Michael Chong a présenté une motion à la Chambre des communes déclarant que les actions de la RPC à l'égard des Ouïghours et d'autres musulmans turcs du Xinjiang constituaient un génocide (la « **motion sur les Ouïghours** »). Cette motion a été adoptée.

Dans la foulée, le Canada et la RPC se sont lancés dans des sanctions de type « œil pour œil ».

Deux ans plus tard, le 1<sup>er</sup> mai 2023, le Globe and Mail a publié un article fondé sur du renseignement présumé du SCRS qui aurait fait l'objet d'une fuite, affirmant que M. Chong avait été la cible d'efforts d'ingérence étrangère de la part de la RPC en 2021. L'article suggérait qu'un agent du ministère de la Sécurité de l'État de la RPC avait tenté d'obtenir des informations sur les proches d'un député canadien qui auraient pu vivre en RPC en relation avec d'autres sanctions potentielles.

M. Chong était au courant des sanctions prises par la RPC contre lui en réponse à la motion sur les Ouïghours en 2021. Cependant, jusqu'à la parution de l'article, il n'avait pas entendu qu'un diplomate travaillant au consulat de la RPC à Toronto avait été chargé de mener des recherches sur lui et ses proches à Hong Kong. Il s'est dit troublé par le fait que le renseignement n'ait engendré aucune action pendant deux ans et qu'il n'en ait pas été informé.

## Comment le renseignement a-t-il circulé au sein du gouvernement

Avant mai 2021, le SCRS a distribué à M. Blair, alors ministre de la Sécurité publique, des produits de renseignement sur l'intérêt de la RPC envers des députés, dont M. Chong et Kenny Chiu. Le SCRS a utilisé le Réseau canadien Très secret (RCTS) pour envoyer les produits par courriel aux destinataires désignés. Trois de ces produits font référence à M. Chong.

Le renseignement collecté à différents moments indique que :

- Certains députés, dont M. Chong et M. Chiu, suscitaient de l'intérêt de multiples acteurs menaçants de la RPC, dont le ministère de la sécurité d'État.
- Un diplomate de la RPC menait des recherches sur un parlementaire supposé être M. Chong.
- Des fonctionnaires de la RPC cherchaient à mener des recherches sur certains députés ayant voté en faveur de la motion sur les Ouïghours, dont M. Chong, avec l'intention d'imposer des sanctions.
- La RPC aurait cherché à obtenir des informations sur les proches de M. Chong en RPC et aurait voulu invoquer des sanctions à leur encontre.

M. Blair a déclaré qu'il n'avait jamais reçu les trois produits de renseignement diffusés avant mai 2021 et faisant référence à M. Chong. Ces produits de renseignement ont été diffusés pendant la pandémie alors qu'il ne recevait plus d'informations classifiées via le RCTS. D'autres personnes ne se souviennent pas d'avoir reçu ou lu ces rapports à l'époque.

En réponse au renseignement, le SCRS a décidé de donner des breffages défensifs aux députés afin de les sensibiliser aux menaces d'ingérence étrangère posées par la RPC. Le SCRS a de nouveau transmis, via le RCTS, une note de gestion d'enjeux (NGE), datée du 31 mai 2021, qui expliquait le plan du SCRS d'offrir des breffages défensifs. La NGE indiquait que les deux députés étaient la cible d'acteurs menaçants issus de la RPC et que l'intérêt de la RPC envers M. Chong incluait un intérêt pour ses proches qui pourraient se trouver en RPC.

Là encore, le ministre Blair a déclaré qu'il n'avait jamais reçu cette note, tandis que d'autres témoins ne se souvenaient pas s'ils avaient reçu ou lu ces rapports à l'époque.

Le 20 juillet 2021, le SCRS a publié une longue évaluation du renseignement portant sur l'ingérence étrangère de la RPC au Canada. Ce produit a été diffusé plus largement dans la communauté de la sécurité nationale et du renseignement. Il mentionnait brièvement le renseignement discuté ci-dessus voulant que la RPC s'intéresse à M. Chong, mais ne le citait pas nommément.

## La réponse du gouvernement au renseignement

Avant la promulgation de la *Loi sur la lutte contre l'ingérence étrangère*, le seul mécanisme qui aurait permis au SCRS de communiquer des informations classifiées à M. Chong était une mesure de réduction de la menace (MRM). Le SCRS a conclu en 2021 que le seuil requis pour prendre une MRM n'était pas atteint ici, car il n'avait pas de motifs raisonnables de croire que l'activité de la RPC constituait une menace.

Le SCRS a fourni un breffage défensif non classifié à M. Chong en juin 2021. Le SCRS s'est aussi entretenu avec lui par la suite. Lors de ces rencontres, le SCRS n'a pas révélé le renseignement concernant l'intérêt manifesté par la RPC à son égard. Selon le SCRS, les interactions avec M. Chong étaient positives et ce dernier était conscient des risques d'ingérence étrangère.

Comme indiqué ci-dessus, le 1<sup>er</sup> mai 2023, le *Globe and Mail* a publié un article fondé sur du renseignement présumé du SCRS qui aurait fait l'objet d'une fuite.

Le 2 mai 2023, le premier ministre, M<sup>me</sup> Thomas, la CSNR de l'époque, et le directeur du SCRS à ce moment, M. Vigneault, ont rencontré M. Chong pour discuter de l'article.

Immédiatement après, M. Vigneault et M<sup>me</sup> Thomas ont breffé M. Chong en vertu de l'autorité du SCRS en matière de MRM. Cela leur a permis de faire référence à des documents classifiés.

M. Vigneault a dit à M. Chong que les rapports des médias ne reflétaient pas fidèlement l'évaluation du SCRS de 2021. Il n'y avait aucune information suggérant un risque d'atteinte à l'intégrité physique de M. Chong ni à celle de sa famille. Il a également, et c'est là un point important, dit à M. Chong que la façon dont les médias interprétaient le mot « cible » contenu dans les rapports de renseignement ne correspondait pas à l'utilisation qu'en fait le SCRS.

Les choses auraient-elles été différentes si le renseignement du SCRS avait été plus largement diffusé en 2021?

Plusieurs témoins m'ont dit que s'ils avaient reçu ou lu le rapport de renseignement du SCRS sur l'intérêt de la RPC pour M. Chong en 2021, le gouvernement n'aurait pas réagi différemment.

M. Morrison a déclaré que le simple fait d'effectuer des recherches sur des politiciens ne constitue pas de l'ingérence étrangère. C'est ce que font tous les diplomates. Il a aussi déclaré que les sanctions sont une pratique diplomatique courante et qu'elles peuvent légitimement viser la famille de la personne ciblée.

David Vigneault m'a dit que les médias avaient fait du sensationnalisme avec le renseignement concernant M. Chong et qu'ils avaient présenté

l'information sans la contextualiser. Selon l'évaluation du SCRS, il n'y a jamais eu de menace physique. M. Vigneault a également indiqué qu'il y avait eu plusieurs discussions entre le SCRS et M. Chong. Bien que le renseignement fût important et qu'il ait donné lieu à un breffage défensif non classifié, il ne s'agissait pas du « plus gros drapeau rouge de tous les temps », comme les médias l'ont laissé entendre.

Le ministre Blair a déclaré qu'après avoir pris connaissance de l'évaluation de juillet 2021, il n'avait aucune inquiétude quant à la sécurité de qui que ce soit. Selon lui, une recherche sur un député en vue d'imposer des sanctions ne soulève aucune inquiétude. Le Canada impose aussi des sanctions à des ressortissants étrangers.

M. LeBlanc, qui était ministre de la Sécurité publique de 2023 à décembre 2024, a dit qu'à son avis, une recherche sur des documents de source ouverte se distinguait du discours public qui référerait à une « menace ». D'après ce qu'il a compris d'une réunion de mai 2023 avec le SCRS lors de laquelle cet incident a fait l'objet d'une discussion, il existait un certain écart entre la façon dont le SCRS comprend la recherche et ce que M. Chong et d'autres percevaient comme des menaces.

Pour sa part, M. Chong a déclaré que s'il avait su la nature de l'intérêt que lui portait la RPC, il aurait informé ses proches qu'ils étaient potentiellement visés. Il a indiqué qu'il aurait été plus attentif à la situation lorsqu'il participait à des réunions près du consulat de la RPC à Toronto. Il a aussi mentionné qu'il aurait enregistré un débat réunissant tous les candidats sur un appel Zoom.

## Conclusions

À mon avis, lorsqu'il existe des informations spécifiques indiquant qu'un État envisage de prendre des mesures punitives à l'encontre d'une personne ou de personnes qui lui sont liées, il est important de veiller à ce que cette personne soit informée.

Je reconnais qu'en l'espèce, il se peut qu'il n'y ait jamais eu de menace d'atteinte à l'intégrité physique de M. Chong ou à celle d'un membre de sa famille. Cependant, je reconnais également qu'il est très difficile, voire impossible, de savoir avec certitude ce qu'un État hostile a l'intention de faire avec les informations qu'il recueille. Nous pouvons le savoir ou finir par le comprendre après coup, mais cela ne nous aide pas à déterminer si une personne doit être informée au moment où le renseignement est recueilli.

Je crois donc que le SCRS a eu raison d'offrir un breffage défensif à M. Chong en 2021, même si le renseignement décrivait une activité diplomatique légitime. Il n'a toutefois pas été informé spécifiquement de l'intérêt de la RPC pour lui et sa famille, car il s'agissait d'informations classifiées. À mon avis, dans une telle situation, il faut s'efforcer de fournir le plus d'informations possible à la personne visée.



En termes clairs, je ne suggère pas que la sécurité des sources humaines, des sources techniques ou des méthodes de renseignement soient compromises au bénéfice d'informer les personnes visées. Il faut plutôt s'efforcer de trouver des moyens de communiquer autant d'informations que possible à la personne concernée.

Il ressort de la preuve que les informations relatives à l'intérêt de la RPC pour plusieurs députés après la motion sur les Ouïghours n'ont pas circulé comme elles auraient dû au printemps 2021.

Je reconnais que dans le contexte plus large des rapports de renseignement, les rapports du SCRS antérieurs à mai 2021 ont pu être considérés comme peu significatifs. Cependant, la note de gestions des enjeux (NGE) de mai 2021 a été envoyée spécifiquement pour informer le ministre de la Sécurité publique du renseignement détenu par le SCRS et de son plan d'action, et l'information n'est jamais parvenue au ministre.

Il semble qu'il y ait eu une divergence entre le point de vue du SCRS sur les NGE et celui des destinataires de ces NGE. Cela démontre un problème dans la manière dont les produits de renseignement étaient distribués à l'époque, mais aussi qu'il ne faut pas se fier à un produit de renseignement écrit, sans en faire le suivi, comme moyen d'informer un ministre ou un décideur de haut rang. À mon avis, l'envoi d'un produit écrit n'est pas suffisant. Si la question est assez importante pour que le ministre en soit informé, un suivi devrait être assuré et il faudrait breffer le ministre.

## Un mandat

De la preuve a été administrée concernant une demande de mandat du SCRS que le ministre de la Sécurité publique de l'époque, Bill Blair, a approuvée en 2021 pour présentation à la Cour fédérale. Un délai extrêmement important s'est écoulé entre le moment où Sécurité publique a envoyé la demande de mandat au cabinet du ministre et celui où le ministre l'a approuvée.

*La Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité* impose que toutes les demandes de mandat soient approuvées par le ministre de la Sécurité publique.

### Comment la procédure d'approbation de mandat s'est déroulée

Le jour 0 est la date à laquelle la demande a été soumise à Sécurité publique. Le directeur du SCRS de l'époque, M. Vigneault, a recommandé au ministre d'approuver la demande dans les six jours. Le SCRS prévoit généralement un délai de dix jours pour que le ministre examine et approuve une demande de mandat. En général, on s'attend à ce que le ministre approuve une demande de mandat dans un délai d'une à deux semaines.

Le sous-ministre de la Sécurité publique de l'époque, Rob Stewart, a expliqué que le SCRS donnait généralement des délais courts pour les décisions

ministérielles sur les demandes de mandat, mais que ces délais étaient indicatifs, et non des échéances strictes. Pendant la pandémie, les échéances relevaient plus de l'idéal que de la réalité.

M. Stewart, à titre de sous-ministre, a signé la demande de mandat le jour 4. Il a ensuite fait en sorte que le dossier soit transmis au cabinet du ministre à Ottawa, accompagné d'une note de présentation demandant que le ministre l'autorise le jour même. Le ministre se trouvait à Toronto à ce moment-là.

Selon M. Stewart, une fois le dossier transmis au cabinet du ministre, il revenait essentiellement à celui-ci et au SCRS de coordonner sa présentation au ministre.

Zita Astravas, chef de cabinet du ministre Blair à l'époque, ne se rappelle pas à quelle date exactement elle a reçu la demande de mandat pour la première fois. Elle a indiqué que cela peut ne pas être le jour 4.

Selon la procédure habituelle, le SCRS a breffé M<sup>me</sup> Astravas sur la demande de mandat avant qu'elle ne soit transmise au ministre. Cela a eu lieu le jour 13 (le « **breffage initial** »). M<sup>me</sup> Astravas a posé des questions sur le mandat. Ses questions portaient sur le fait de savoir si les activités décrites atteignaient le seuil requis pour qu'un mandat soit délivré, et sur d'autres informations relatives à la demande.

M<sup>me</sup> Astravas a déclaré qu'elle a posé ces questions pour son information. Elle n'avait pas l'intention de laisser entendre que le mandat risquait de ne pas être approuvé tant que ses questions n'auraient pas reçu de réponses. Michelle Tessier, sous-directrice des opérations du SCRS à ce moment, qui était présente lors du breffage initial, a témoigné ne pas avoir interprété les questions de M<sup>me</sup> Astravas comme indiquant un risque que le mandat ne soit pas approuvé.

Dans un courriel interne du SCRS, l'auteur de l'affidavit, qui était également présent au breffage initial mais qui n'a pas témoigné devant moi, semble avoir eu une impression différente. Il a exprimé son avis selon lequel la demande risquait de ne pas être signée par le ministre, et qu'il était donc nécessaire de fournir des arguments supplémentaires pour expliquer pourquoi le SCRS avait besoin d'obtenir le mandat. M<sup>me</sup> Tessier a témoigné être en désaccord avec les commentaires de l'auteur de l'affidavit.

Entre le jour 17 et le jour 21, le SCRS a donné suite aux questions posées par M<sup>me</sup> Astravas lors du breffage initial. Du point de vue du SCRS, ces questions étaient importantes, car elles pourraient très bien être des questions que le juge chargé d'examiner la demande de mandat pourrait poser.

Le dossier contient peu d'informations utiles sur ce qui s'est passé dans les semaines qui ont suivi le jour 21 jusqu'au jour 48, lorsque le directeur du SCRS a discuté de la demande de mandat avec M<sup>me</sup> Astravas. Leur discussion a porté sur comment gérer la complexité du dossier en termes de logistique, comme l'établissement de la liste de diffusion. Le breffage du ministre a ensuite été fixé à environ une semaine plus tard, au jour 54.

Le breffage du ministre sur la demande de mandat a eu lieu le jour 54. Le ministre Blair a examiné la demande dans des locaux sécurisés, a été breffé et l'a approuvée le jour même.

Le mandat a été présenté à la Cour fédérale et délivré environ trois semaines après le jour 54.

Quand le ministre Blair a-t-il appris l'existence du mandat?

Le ministre Blair a témoigné qu'il n'avait appris l'existence d'un mandat exigeant son examen que deux ou trois jours avant son breffage ministériel. Lorsqu'il a appris qu'il devait se rendre dans des locaux sécurisés à Toronto pour examiner une demande d'autorisation de mandat, il ne savait pas sur quoi portait le mandat.

M<sup>me</sup> Astravas s'est montrée en accord avec le fait que le ministre Blair ne savait pas que la demande de mandat attendait son approbation jusqu'à ce qu'il la voie pour la première fois le jour 54.

Retard dans le processus d'approbation de mandat

Les représentants du SCRS ont déclaré que le retard mis à obtenir la signature du ministre était hautement inhabituel, surtout à la lumière des nombreuses discussions précédant la présentation de la demande de mandat.

Cependant, ni le personnel du SCRS ni celui de Sécurité publique n'a soulevé quelque préoccupation au sujet du retard auprès du ministre Blair ou de M<sup>me</sup> Astravas au cours de la période de 35 jours comprise entre le jour 13 (brefpage initial) et le jour 48 (discussion entre le directeur du SCRS et M<sup>me</sup> Astravas) et n'a pas non plus laissé entendre qu'il s'agissait d'une question urgente.

M. Vigneault a déclaré qu'il laissait la procédure suivre son cours et il a compris qu'il s'agissait d'un mandat « plus compliqué » et n'était pas surpris que le ministre y « réfléchisse à tête reposée ». Ce n'est que plus tard, en juin 2023, qu'il a appris que le ministre Blair avait pris connaissance de la demande de mandat le jour où il l'avait signée.

De plus, les représentants de Sécurité publique n'ont jamais évoqué le mandat avec le ministre après avoir envoyé la demande à son cabinet. Bien que M<sup>me</sup> Astravas ait assisté à un certain nombre de breffages avec le ministre et le directeur du SCRS dans des espaces sécurisés entre les jours 13 et 54, elle ne se souvenait pas avoir abordé cette demande d'autorisation de mandat.

M<sup>me</sup> Astravas explique le délai d'approbation du mandat par le fait qu'il n'était pas identifié comme un point prioritaire dans les ordres du jour de breffage

par le directeur du SCRS. Elle a aussi souligné que Sécurité publique gérait plusieurs autres problèmes pendant cette période, notamment la pandémie, ainsi que le retrait du Canada d'Afghanistan, la sécurité des frontières, le contrôle des armes à feu, la fusillade de masse en Nouvelle-Écosse, la sécurité économique, la mise à jour de la liste des organisations terroristes, et les risques pour la sécurité résultant de la technologie 5G. Les représentants de Sécurité publique ont fait valoir un point semblable.

Le ministre Blair ne pouvait pas se prononcer quant à savoir si le retard était anormal ici; il s'attendait à ce que tous les représentants concernés – M<sup>me</sup> Astravas, M. Vigneault et M. Stewart – veillent à ce qu'il voit ce qu'il devait voir.

### Allégations d'ingérence

Dans les échanges de courriels internes du SCRS qui ont eu lieu entre les jours 13 et 48, l'auteur de l'affidavit s'est dit préoccupé par la possibilité d'ingérence dans le processus lié au mandat. Des préoccupations semblables ont été exprimées par divers participants aux audiences publiques de la Commission. Ces préoccupations sont légitimes et compréhensibles compte tenu du délai inhabituel. De plus, de l'ingérence dans une demande de mandat serait très grave.

M<sup>me</sup> Astravas a catégoriquement nié avoir voulu retarder la délivrance du mandat. Elle a réaffirmé avoir fait part de ses connaissances personnelles pertinentes au SCRS avant la demande d'autorisation et lorsqu'elle a été présentée au cabinet du ministre, ainsi qu'au ministre Blair. M. Vigneault a confirmé que M<sup>me</sup> Astravas lui avait fait part de cette information.

Le ministre Blair a déclaré que le mandat n'avait jamais risqué de ne pas être approuvé et qu'il n'avait tenu compte que de ses responsabilités légales pour évaluer la demande. Le ministre Blair et M<sup>me</sup> Astravas ont affirmé catégoriquement qu'ils n'avaient parlé à personne, y compris au Bureau du Conseil privé ou au cabinet du premier ministre, de la demande de mandat.

Les représentants du SCRS n'ont pas eu l'impression que le ministre Blair ou M<sup>me</sup> Astravas avaient des réserves au sujet du mandat, ni que M<sup>me</sup> Astravas soit intervenue ou qu'elle ait tenté d'empêcher la demande de mandat d'aller de l'avant. Ils étaient plutôt catégoriques en rejetant les allégations d'ingérence de la part de M<sup>me</sup> Astravas. M. Vigneault a fait remarquer qu'à moins que les choses ne changent radicalement dans les années à venir, si le ministre de la Sécurité publique devait refuser d'approuver une demande de mandat pour des raisons illégitimes, le directeur du SCRS le saurait, et cela serait extrêmement problématique.

## Conclusions

Je suis dans une étrange position face à cet enjeu. Rien dans la preuve n'explique vraiment le retard hautement inhabituel entre le moment où la demande de mandat a été fournie à M<sup>me</sup> Astravas et le moment où elle a été portée à l'attention du ministre. Je ne comprends pas pourquoi personne, que ce soit au sein du SCRS ou de Sécurité publique, n'a soulevé de préoccupation et demandé si la demande était incomplète ou autrement problématique. Il me semble que toutes les personnes impliquées ont failli à la tâche. Lorsqu'un ministre de la Sécurité publique ignore qu'il doit examiner une demande de mandat, il ne peut accomplir les obligations que lui impose la loi.

Toutefois, même si le retard était en soi inacceptable, la preuve ne fait état d'aucun acte répréhensible au-delà d'un manque de diligence. Il n'y a pas non plus quelque indication dans la preuve que l'exécution du mandat ait été compromise.

Cet incident démontre cependant qu'il était urgent et nécessaire d'instaurer des procédures plus systématiques et rigoureuses pour faire le suivi et garder une trace des demandes de mandat entre le moment où elles quittent les mains du SCRS jusqu'à leur présentation à la Cour fédérale. Je retiens des témoignages des fonctionnaires actuels de Sécurité publique et de M. LeBlanc, qui était jusqu'à tout récemment ministre de la Sécurité publique, que de telles procédures sont désormais en place dans ce ministère.

Les mandats sont des outils importants et puissants afin de mener des enquêtes. Ils obéissent très souvent à des contraintes de temps. Tout retard dans l'approbation d'une demande de mandat peut risquer de mettre en péril une enquête du SCRS en repoussant considérablement le début de la surveillance. Cela pourrait soulever des questions à propos de l'intégrité du processus qui, si elles s'avéraient fondées, seraient très préoccupantes.

## Chapitre 15 : Communication d'informations aux parlementaires et aux partis politiques

Informers les parlementaires, leur personnel politique et les représentants des partis au sujet de l'ingérence étrangère est un élément important des efforts du Canada pour protéger nos institutions démocratiques.

### Breffages non classifiés à l'intention des parlementaires

Il n'est pas simple de communiquer des informations sensibles à des parlementaires. La plupart des parlementaires ne détiennent pas d'autorisation de sécurité. Même si le SCRS pouvait leur fournir des informations classifiées, il devrait toujours protéger ses sources et ses méthodes. Les parlementaires s'estiment protégés par le privilège parlementaire lorsqu'ils s'expriment à la Chambre des communes ou au Sénat, ce qui signifie qu'ils pourraient ne pas subir de conséquences juridiques découlant d'une divulgation d'informations classifiées. Cela modifie l'évaluation des risques que doit faire le gouvernement lorsqu'il doit décider de leur communiquer ou non des informations sensibles.

Les breffages non classifiés, aussi appelés « breffages préventifs de sécurité » (« **BPS** »), sur l'ingérence étrangère offerts aux parlementaires sont une façon pour le gouvernement de composer avec cette situation. Ils servent à les informer sur l'ingérence étrangère au Canada ainsi que sur les manières de la reconnaître et de s'en protéger.

Pour donner suite aux recommandations du Comité des parlementaires sur la sécurité nationale et le renseignement (CPSNR) en 2018 et 2019, le SCRS et ses partenaires au gouvernement ont commencé à élaborer un plan pour offrir des breffages aux parlementaires. Mais malheureusement, et sans raison valable, les BPS n'ont commencé qu'en juin 2024.

J'ai entendu dire qu'il y avait une part d'incertitude au sein du gouvernement quant à l'identité de la personne qui pouvait autoriser ces breffages. Avant de fournir des breffages à tous les parlementaires, le SCRS a d'abord demandé l'approbation du premier ministre, puis celle du ministre de la Sécurité publique. Cependant, j'ai également entendu dire que le SCRS a le pouvoir de breffer des députés à son gré.

En tout état de cause, des notes demandant au premier ministre d'approuver les BPS ne lui sont jamais parvenues, et elles n'ont pas reçu de réponse. Je n'ai pas entendu d'explication satisfaisante pour justifier cette situation.

Une première note de service, datée de décembre 2019, n'a pas eu de suite en raison de la pandémie de COVID-19 et du fait que les parlementaires ne se trouvaient plus à Ottawa. La seconde note, datée de décembre 2020, a fait l'objet de discussions pendant plusieurs mois avant d'être mise de côté en raison des élections de 2021. Une version provisoire d'une troisième note a été préparée en janvier 2022, mais n'a apparemment jamais été finalisée.

Quoi qu'il en soit, le SCRS a lancé en 2021 une campagne visant à donner des BPS aux députés de circonscriptions hautement prioritaires et à ceux qui étaient susceptibles de subir les effets directs d'activités d'ingérence étrangère.

Finalement, lorsque le Rapport spécial sur l'ingérence étrangère dans les processus et institutions démocratiques du Canada du CPSNR a été publié en 2024, le cabinet du premier ministre, le premier ministre et la conseillère à la sécurité nationale et au renseignement (CSNR) ont eu des discussions au sujet des breffages et ont convenu qu'ils devaient avoir lieu.

En juin 2024, des breffages ont été donnés à chaque caucus. Il s'agissait de breffages à caractère général sur la nature de l'ingérence étrangère et les objectifs des États. Des exemples d'activités d'ingérence étaient aussi donnés.

Le coordonnateur national de la lutte contre l'ingérence étrangère (CNLIE) à Sécurité publique est maintenant chargé de coordonner les breffages non classifiés à l'intention des caucus de la Chambre des communes et des sénateurs.

Plusieurs témoins ont expliqué qu'en fin de compte, ce retard à donner les BPS en 2019 pourrait n'avoir eu qu'une incidence limitée. Ils ont souligné le caractère général des informations communiquées et le fait que les parlementaires auraient pu les obtenir de plusieurs autres sources.

Néanmoins, j'estime que les breffages auraient dû aller de l'avant, et je trouve insatisfaisantes les explications avancées par le cabinet du premier ministre pour expliquer pourquoi il n'a pas répondu aux demandes d'approbation du SCRS. De nombreux intervenants estimaient dès 2018 qu'il y avait lieu d'offrir aux parlementaires, plus régulièrement, des breffages portant sur l'ingérence étrangère.

## Breffages classifiés aux parlementaires

Fournir de l'information classifiée aux parlementaires représente un enjeu très délicat pour le SCRS, étant donné que les parlementaires peuvent choisir de recourir au privilège parlementaire pour divulguer de l'information. Le SCRS m'a dit que le gouvernement cherche actuellement à identifier les meilleurs moyens d'aborder cet enjeu.

Comme mentionné précédemment, le SCRS a le pouvoir de prendre des mesures pour réduire les menaces à la sécurité du Canada en vertu de son pouvoir de mesures de réduction de la menace (MRM). Le SCRS a utilisé les MRM pour informer des personnes sur l'ingérence étrangère. Un breffage en application d'une MRM permet au SCRS de fournir de l'information plus précise qu'un BPS, notamment de l'information classifiée, même si le destinataire n'a pas l'autorisation de sécurité nécessaire.

Faire approuver une MRM pour communiquer de l'information classifiée à un parlementaire prend du temps et est fastidieux. Si la MRM est évaluée comme présentant un risque élevé, le ministre de la Sécurité publique doit l'approuver avant qu'elle ne puisse être réalisée. Des exigences juridiques doivent également être satisfaites, notamment celle d'un motif raisonnable de croire que l'activité que la MRM cible constitue une menace à la sécurité du Canada, et que la MRM soit raisonnable et proportionnelle à la menace.

S'il suit ce processus et satisfait à ces exigences, le SCRS pourrait utiliser son pouvoir en matière de MRM pour informer un parlementaire, y compris un chef de parti, sur les activités d'ingérence étrangère qui ciblent les membres de son caucus.

## La Directive ministérielle et le Protocole de gouvernance

Après les reportages dans les médias en 2023 sur une possible ingérence de la RPC dans les élections canadiennes, le premier ministre a demandé au ministre de la Sécurité publique de délivrer une directive au SCRS afin de faire en sorte que toute l'information sur des menaces à l'endroit de parlementaires ou de leur famille leur soit communiquée.

Le SCRS craignait que les informations soient communiquées, indépendamment du fait qu'elles soient corroborées, vérifiées ou crédibles, mais la Directive ministérielle sur les menaces à la sécurité du Canada dirigées contre le Parlement et les parlementaires ont été publiées rapidement.

La Directive ordonne au SCRS, lorsque possible, « de veiller à ce que les parlementaires soient informés des menaces à la sécurité du Canada qui sont dirigées contre eux ». Cela signifiait que les menaces à l'encontre des parlementaires ne seraient pas tolérées.

La Directive ministérielle exige que le SCRS agisse lorsqu'il a connaissance d'une menace. Lorsqu'il doit décider des mesures à prendre, le SCRS examine les risques liés à la divulgation d'informations classifiées et les solutions alternatives qui pourraient permettre d'atteindre le même résultat sans les divulguer.

À la suite du discours de M. O'Toole à la Chambre des communes, en mai 2023, au cours duquel de l'information classifiée a apparemment été divulguée, Sécurité publique et le SCRS ont suspendu les breffages dans le cadre de la Directive ministérielle pour élaborer un Protocole de



gouvernance. Ce protocole vise à répondre aux préoccupations du SCRS concernant la divulgation de toutes les informations sur les menaces aux parlementaires, quelle que soit leur fiabilité, et quant au risque que des députés aient recours à leur privilège pour divulguer des informations sensibles. De vastes consultations doivent maintenant avoir lieu au sein du gouvernement avant que le SCRS ne puisse communiquer des informations en vertu de la Directive ministérielle. Le Protocole reconnaît la possibilité de conflits d'intérêts pendant ce processus de consultation. Il permet aux sous-ministres de ne pas conseiller leurs ministres dans la mesure où cela pourrait placer le ministre dans une situation de conflit d'intérêts potentiel.

## La cybercampagne de l'APT 31 qui ciblait les membres de l'Alliance interparlementaire sur la Chine

### Campagne de courriels en 2021

En janvier 2021, Menace persistante avancée 31 (la *Advanced Persistent Threat 31*, ou l'« **APT 31** ») a mené une campagne de courriels qui ciblait des membres de l'Alliance interparlementaire sur la Chine (la *Inter-Parliamentary Alliance on China*, ou l'« **IPAC** »), une organisation de parlementaires du monde entier qui partagent l'opinion selon laquelle la République populaire de Chine (RPC) représente une menace à laquelle il faut s'opposer avec des moyens plus robustes et qui tiennent davantage compte des risques. L'APT 31 a envoyé des courriels d'hameçonnage ciblé aux membres de l'IPAC. L'idée était la suivante : en ouvrant les courriels, les destinataires permettaient à l'APT 31 d'utiliser le lien de suivi pour confirmer la validité de l'adresse courriel utilisée et recueillir certaines informations de base à propos du destinataire, telle que son adresse IP. Ce genre de courriel est parfois le précurseur d'une activité pouvant subséquentement être menée par un acteur menaçant. Toutefois, un tel courriel ne peut pas compromettre une adresse courriel ou un dispositif électronique à lui seul.

La preuve dont je dispose indique que l'APT 31 est un groupe de cyberacteurs malveillants qui travaillent sous la direction du ministère de la Sécurité de l'État de la RPC. Le groupe se concentre sur l'espionnage et l'ingérence étrangère, ciblant les gouvernements de nombreux pays occidentaux, dont le Canada.

Plusieurs parlementaires canadiens sont membres de l'IPAC et ont reçu des courriels de l'APT 31. Les parlementaires qui ont été ciblés par cette campagne de courriels en ont appris l'existence au printemps de 2024. Cet incident, et l'absence d'avis aux parlementaires, soulève des questions quant à savoir si ceux qui ont été ciblés auraient dû en être informés plus tôt, et dans l'affirmative, qui était responsable de les informer.

## Nature de la menace

Les activités de l'APT 31 correspondent à de l'espionnage et à de la collecte de renseignement qui vise à procurer un avantage économique ou diplomatique. Par conséquent, le CST a déjà évalué ce type d'activité sous l'angle de l'espionnage et non de l'ingérence étrangère. AMC considère également les cyberactivités de l'APT 31 comme de l'espionnage, qui n'est pas nécessairement jugé contraire aux normes internationales. Sa légalité est une question juridique complexe, qui dépasse le cadre du mandat de la Commission.

Toutefois, si l'espionnage n'est pas nécessairement de l'ingérence étrangère, les informations obtenues par ce biais pourraient être utilisées pour mener des activités d'ingérence étrangère. Il peut être difficile de déterminer l'intention qui se cache derrière ce type de cyberactivité, mais rien n'indique qu'elle ait été menée dans le but de s'ingérer directement dans les processus démocratiques. Toutefois, un courriel malveillant peut être utilisé pour établir un point d'appui sur un réseau.

En novembre 2021, le SCRS a conclu que la campagne avait été un échec.

Le 22 janvier 2021, le Centre canadien pour la cybersécurité (CCC) a envoyé par courriel un rapport de cyberévénement non classifié aux fonctionnaires des technologies de l'information de la Chambre des communes (les « **TI de la Chambre** »). Le rapport mentionnait que des courriels contenant des liens de suivi avaient été envoyés à des comptes courriel parlementaires. Il fournissait aussi de l'information technique et recommandait que les TI de la Chambre prennent certaines mesures à cet égard. Le rapport n'attribuait pas les activités à l'APT 31, cette information étant classifiée.

Les TI de la Chambre ont mené une enquête et ont identifié huit députés ayant été ciblés. Elles ont communiqué avec eux pour leur demander s'ils avaient reçu les courriels. Aucun des députés n'a signalé les avoir reçus. Les TI de la Chambre ont par la suite appris que les courriels avaient été mis en quarantaine par le système et n'avaient pas atteint leurs cibles.

Un peu moins d'un mois plus tard, des représentants du CCC et du SCRS ont rencontré les TI de la Chambre afin de leur présenter un exposé de niveau « Secret ». Ils ont avisé les TI de la Chambre qu'ils soupçonnaient l'APT 31 d'être responsable de la campagne de courriels et leur ont fourni de l'information au sujet des liens suspectés entre l'APT 31 et la RPC, de ses tactiques et de ses cibles antérieures. L'organisation de cette réunion a pris du temps en raison des répercussions de la pandémie sur l'organisation et la tenue de réunions classifiées.

Ni les TI de la Chambre ni le CCC n'a informé le Sénat de l'implication de l'APT 31 à ce moment-là. Le Sénat n'a été mis au courant de la participation de l'APT 31 qu'en avril 2024 par les médias, puis en mai ou juin de la même année par les représentants de la Chambre des communes.

## Les parlementaires auraient-ils dû être avisés?

J'ai entendu diverses opinions à savoir si les parlementaires auraient dû être avisés en 2021 de la campagne de l'APT 31.

En tant que cibles de la campagne de courriels, les députés et les coprésidents nationaux de l'IPAC, John McKay et Garnett Genuis, ont estimé qu'ils auraient dû être avisés.

En outre, le chef du CST et la CSNR considéraient la campagne de l'APT 31 comme étant le type d'activité visée par la Directive ministérielle (qui n'était pas en vigueur en 2021). Cela suggère que les parlementaires auraient dû être breffés sur la campagne de l'APT 31.

Quant au SCRS, il a déclaré que, si une campagne similaire avait lieu aujourd'hui, il faudrait probablement que le SCRS, le CCC et les fonctionnaires de la Chambre des communes discutent pour déterminer si les parlementaires devraient en être avisés.

Cependant, les témoins des TI de la Chambre ont affirmé que des centaines de millions de cyberattaques ont lieu au cours d'une année. Il serait impossible d'un point de vue opérationnel de donner un breffage pour chacune d'elles. Les TI de la Chambre n'ont pas informé les députés de l'APT 31 parce que la campagne avait été un échec.

## Qui a la responsabilité d'aviser les parlementaires d'une cybermenace?

L'incident relatif à l'APT 31 met en lumière la question plus générale de savoir qui était responsable d'informer les parlementaires de ce type de cybermenace et à qui incombe cette responsabilité à l'heure actuelle. La preuve montre qu'au moment de la campagne de courriels, le ministère auquel incombait cette responsabilité n'était pas clairement identifié.

Selon plusieurs témoins, cette question ne se soulèverait pas aujourd'hui puisque, si le CST obtenait du renseignement concernant une menace visant des parlementaires, la Directive ministérielle et le Protocole de gouvernance seraient suivis. Toutefois, les témoins du CST m'ont dit que le CST ne serait pas susceptible d'offrir un breffage direct à des individus en vertu de la Directive ministérielle. La décision concernant les mesures à prendre, y compris offrir un breffage à un parlementaire, appartient aux clients du CST. Le CST communique normalement de l'information classifiée aux fournisseurs de services de TI qui possèdent une autorisation de sécurité ou leur suggère des mesures à prendre.

Il pourrait être envisageable d'accorder au CST ainsi qu'à d'autres agences et ministères des pouvoirs supplémentaires leur permettant de communiquer avec les parlementaires. Bien qu'il soit évident que le SCRS a le pouvoir de communiquer avec les parlementaires au sujet de menaces, il est moins évident de savoir si des ministères peuvent communiquer directement avec ces derniers. Quoi qu'il en soit, le SCRS m'a informée que, si le CST l'informe d'une menace, il s'assurera qu'une discussion ait lieu afin de déterminer si les parlementaires doivent en être informés et établir l'entité devant le faire.

## Informer les représentants des partis politiques durant une élection

Le gouvernement a pris divers moyens pour communiquer de l'information aux partis politiques quant à l'ingérence étrangère en période électorale.

En 2019 et en 2021, le Groupe de travail sur les menaces en matière de sécurité et de renseignements visant les élections a donné des breffages de niveau « Secret » aux représentants des partis conservateur, libéral et néo-démocrate détenant l'autorisation de sécurité requise. Ces breffages ont fourni des informations générales qui ne pouvaient pas être trouvées dans les sources accessibles au public et les communications ouvertes, de sorte que si les partis politiques avaient des préoccupations, ils pouvaient en faire part au Groupe de travail.

Le gouvernement a aussi donné des breffages non classifiés à l'intention des partis politiques.

## Breffages classifiés aux chefs des partis politiques

Les chefs des partis politiques ont des pouvoirs et des responsabilités uniques dans le cadre du système démocratique canadien, ce qui peut leur conférer un rôle important dans la lutte contre l'ingérence étrangère. Plusieurs témoins ont déclaré que les chefs de partis disposaient d'outils potentiels pour lutter contre l'ingérence étrangère ciblant les parlementaires. Par exemple, un chef de parti peut destituer un député des postes qui lui donnent un pouvoir accru ou décider dès le départ de ne pas lui confier de tels postes. Les chefs peuvent exprimer leurs préoccupations à leurs députés.

Cependant, j'ai également entendu que, pour que les chefs prennent de telles mesures, il peut être nécessaire qu'ils aient accès à du renseignement pour être informés d'un problème. La communication rapide de renseignement aux chefs peut revêtir une importance particulière en période électorale, lorsque plus d'options s'offrent à eux, comme ne pas permettre à un candidat de se présenter sous la bannière du parti.

Dans le cas du parti au pouvoir, il est possible de communiquer ce type de renseignement assez facilement au chef puisque le premier ministre peut recevoir un breffage au besoin. Toutefois, la situation est plus délicate lorsque le renseignement concerne un député ou un candidat de l'opposition.

Il n'est pas aussi simple qu'il n'y paraît de donner accès à du renseignement aux partis d'opposition. L'un des défis qui se posent dans la transmission d'information classifiée aux chefs de parti, qui bien souvent siègent au Parlement, concerne l'ensemble des risques dont j'ai parlé précédemment dans ce chapitre à propos de la communication de documents classifiés aux parlementaires.

Des défis se posent également pour les chefs de parti qui reçoivent du renseignement, en particulier s'ils se font dire qu'ils sont limités dans l'utilisation qu'ils peuvent en faire en raison de préoccupations concernant le secret.

Même lorsqu'une mesure peut être prise, la communication d'un renseignement de nature sensible au sujet d'un député peut placer un chef dans une situation difficile puisque toute décision concernant ce député peut devoir être prise sans que ce dernier ait eu droit à une procédure juste et équitable. En outre, le retrait inexplicé d'un candidat sur un bulletin de vote ou au sein d'un caucus pourrait susciter des soupçons importants. Cela étant, il peut être prudent de prendre des mesures, même si elles sont injustes. Tout dépend des circonstances propres à chaque situation.

Malgré tous ces défis, la nécessité perçue d'informer les chefs de l'opposition a mené le gouvernement à envisager des manières de donner un accès aux informations classifiées à l'ensemble des chefs de parti.

### **Breffages aux chefs de l'opposition**

Actuellement, les breffages aux chefs de partis de l'opposition sont donnés sur une base ponctuelle. Toutefois, le BCP est en train de finaliser un protocole prévoyant des breffages classifiés aux chefs de tous les partis reconnus. J'ai entendu que le fait qu'un chef de parti n'ait pas d'autorisation de sécurité complique la situation pour le gouvernement.

En mai 2023, les chefs de l'opposition se sont fait offrir la possibilité d'obtenir une autorisation de sécurité de niveau « Très secret ». Les chefs du Parti vert, du NPD et du Bloc Québécois ont maintenant de telles autorisations de sécurité. Bien que le chef du Parti conservateur ait décliné de recevoir une autorisation de sécurité, son chef de cabinet en a obtenu une.

Au printemps 2024, le gouvernement possédait du renseignement concernant les partis d'opposition qui a exigé qu'il renouvelle ses efforts pour donner des breffages classifiés spéciaux ponctuels aux chefs de partis.

Le gouvernement continue de discuter de la manière de porter à l'attention d'un parti politique des rapports de renseignement sur l'ingérence étrangère, y compris de la désinformation. J'ai entendu qu'en mai 2024, le BCP se préparait à présenter un protocole sur la prestation régulière de breffages classifiés aux chefs de tous les partis reconnus, au moins deux fois par année. Ces breffages s'ajouteraient aux breffages ponctuels.

On m'a indiqué que le fait qu'un chef de parti n'ait pas d'autorisation de sécurité était un enjeu pour le gouvernement. Le premier ministre a parlé d'un cas où la CSNR lui a fourni de l'information sur une situation d'ingérence étrangère potentielle importante impliquant des partis d'opposition. Cette information, a-t-il dit, était explosive. Selon lui, il a dit à la CNSR, au SCRS et à d'autres qu'ils avaient besoin d'un plan d'intervention. Il leur a aussi souligné qu'il n'était pas bon pour une démocratie qu'il ait accès, dans son double rôle

de premier ministre et de chef du Parti libéral, à de l'information sur une situation d'ingérence étrangère potentielle impliquant des partis d'opposition, puisqu'on pourrait être porté à croire qu'il se sert de cette situation pour les mettre dans l'embarras.

Le premier ministre a dit qu'il avait offert des breffages classifiés à tous les chefs de parti afin qu'ils soient mieux placés pour prendre des mesures et protéger leurs députés, dont certains pourraient être vulnérables ou impliqués, volontairement ou non, dans des activités d'ingérence étrangère. Le chef du Parti conservateur n'ayant pas d'autorisation de sécurité, le premier ministre a demandé au SCRS et à d'autres d'essayer de l'informer afin qu'il puisse être averti et prêt à prendre des décisions pour protéger son parti et ses membres. Or, la manière de communiquer cette information pose un défi. Par exemple, le premier ministre a témoigné que les chefs de cabinet ont des pouvoirs plus limités que les chefs de partis et qu'ils ne sont pas tenus de rendre compte au public de la même manière.

## Chapitre 16 : Le partage d'informations à l'extérieur du gouvernement fédéral

### La mobilisation des autres ordres de gouvernement au Canada

L'ingérence étrangère ne vise pas seulement les institutions et les processus fédéraux. Les acteurs étrangers ciblent nos institutions à tous les ordres de gouvernement au Canada. Les gouvernements provinciaux, territoriaux, autochtones et municipaux sont donc des acteurs clés dans une réponse à l'ingérence étrangère qui implique l'ensemble de la société. Il existe un intérêt commun à renforcer la résilience et à veiller à ce que le Canada dispose d'une démocratie saine et d'élections libres et équitables, quel que soit l'ordre de gouvernement. Un grand nombre d'entités du gouvernement fédéral s'efforcent de collaborer avec les provinces, les territoires, les gouvernements autochtones et les municipalités en ce qui concerne l'ingérence étrangère.

La collaboration est essentielle, bien que parfois difficile, comme le démontrent les difficultés entourant le partage d'informations classifiées. Même si l'on s'attend à ce que la *Loi sur la lutte contre l'ingérence étrangère* favorise la circulation de l'information entre les agences de sécurité et les fonctionnaires des gouvernements infranationaux, certains défis subsistent. L'un de ces défis est que les gouvernements infranationaux n'ont pas l'infrastructure ni la capacité de traitement et de stockage d'informations classifiées.

Je note, cependant, que le gouvernement cherche actuellement à mettre en place des réseaux de partage d'informations avec les provinces et territoires allant jusqu'au niveau « Secret ». Malgré tout, les défis liés au partage d'informations classifiées se poursuivent entre-temps.

## La mobilisation du public

Tous les organismes et ministères fédéraux qui ont témoigné ont souligné que la sensibilisation du public était un élément clé d'une réponse à l'ingérence étrangère qui implique l'ensemble de la société.

Le gouvernement, notamment par ses agences de sécurité et de renseignement et ses organismes d'application de la loi, tente d'établir des liens avec le public, y compris avec les communautés issues des diasporas, et ce, de diverses manières, à la fois formelles et informelles.

Cependant, le dialogue avec la population continuera à présenter de sérieux défis, particulièrement lorsque les membres du public souhaitent obtenir des informations plus précises sans toutefois détenir d'autorisation de sécurité et sans avoir le besoin de savoir. Ainsi, en pratique, l'échange d'informations avec le public devra probablement se faire au niveau non classifié. J'ai d'ailleurs entendu des témoignages sur des travaux en cours cherchant à faire en sorte que le gouvernement produise davantage d'informations non classifiées afin de faciliter cette démarche.

Il s'agit de bonnes intentions, mais un plan plus formel et plus structuré est nécessaire, car jusqu'à présent, la communication avec le public a été, selon moi, nettement insuffisante.

Les témoignages qui m'ont été présentés ont fréquemment rappelé l'importance de bâtir la confiance du public, surtout dans les relations avec les communautés canadiennes issues des diasporas. Les témoins du SCRS ont reconnu que le SCRS doit surmonter la méfiance des membres de ces communautés, qui ont pu être victimes dans le passé d'un traitement problématique par des organismes d'application de la loi ou par les agences de sécurité et de renseignement du Canada.

De hauts fonctionnaires du SCRS, autant retraités que toujours en poste, m'ont dit que l'agence avait par le passé pris l'habitude de donner de hauts niveaux de protection aux informations classifiées. Toutefois, les témoins du SCRS ont également parlé de l'évolution du SCRS vers une « politique de la lumière » (« *sunlight policy* ») pour être plus ouvert avec la population canadienne en matière d'ingérence étrangère. Selon un témoin, le SCRS comprend maintenant qu'il doit être en mesure de communiquer de l'information pour mieux protéger la population canadienne et renforcer sa confiance envers les agences de renseignement.

Bâtir la confiance est un facteur particulièrement pertinent qu'il faut garder à l'esprit lorsque l'on examine la question de la répression transnationale, abordée dans la section suivante.

## Chapitre 17 : Répression transnationale

Il n'existe actuellement aucune définition juridique de la répression transnationale au Canada. Elle a été décrite comme une activité d'un État étranger visant à surveiller, intimider et harceler les communautés issues des diasporas au Canada dans le but d'atteindre ses objectifs.

Des témoins du gouvernement ont reconnu la gravité de la menace que représente la répression transnationale pour les communautés issues des diasporas, le public canadien et l'ensemble de la société canadienne. Je suis d'accord avec eux. Il serait difficile d'exagérer la gravité de la répression transnationale ou l'incidence qu'elle a sur les individus et notre tissu social. La répression transnationale porte atteinte à la liberté des individus de prendre part à des pratiques démocratiques légitimes et menace de miner la société démocratique et la souveraineté des États.

Les témoins ont décrit la répression transnationale comme l'un des types de menaces liées à l'ingérence étrangère les plus répandus au Canada (plutôt que le ciblage des parlementaires, qui a tellement attiré d'attention publique) et comme l'un des plus grands défis stratégiques pour la souveraineté et la démocratie du Canada.

Ce ne sont pas toutes les activités de répression transnationale qui relèvent de mon mandat. Toutefois, le mandat me demande d'examiner et d'évaluer les mesures de soutien en place pour les membres des communautés issues des diasporas qui peuvent être vulnérables et victimes d'ingérence étrangère dans les processus démocratiques du Canada. Dans le cadre de mes travaux, j'ai reçu de la preuve concernant la répression transnationale.

### Les acteurs de la répression transnationale et leurs tactiques

Il est difficile d'évaluer l'ampleur de la répression transnationale au Canada. Les personnes ciblées sont souvent réticentes à faire part de leur expérience. Les personnes peuvent craindre des représailles contre elles ou leurs proches à l'étranger si elles dénoncent la situation. De plus, plusieurs personnes ciblées sont issues de communautés qui, pour des raisons culturelles et historiques, peuvent se méfier des organismes d'application de la loi et des agences de sécurité.

Je présente la preuve que je peux rendre publique. Ces exemples ne sont pas exhaustifs et ne doivent pas être interprétés comme indiquant qu'aucun autre pays ne se livre à la répression transnationale au Canada:

- **L'Iran.** Le gouvernement estime que l'Iran représente une menace considérable de répression transnationale parce qu'il est



vraisemblable que dans le cadre de ses efforts visant à prévenir les critiques du régime, des représentants de l'Iran surveillent et influencent la communauté de la diaspora iranienne au Canada et recueillent des informations.

- **La République populaire de Chine (RPC).** La RPC harcèle, intimide et cherche à punir les membres de la communauté sino-canadienne, dans le but de la réprimer, de l'influencer et de renvoyer des certains « fugitifs » qu'elle cible en RPC. Elle utilise un large éventail de techniques pour mener ses activités de répression transnationale, l'une de celles-ci consistant à utiliser la famille et les amis qui vivent en RPC comme moyen de pression contre la personne qui se trouve ici au Canada. La RPC utilise, entre autres, ses missions diplomatiques, des étudiants de la RPC, des organisations communautaires et des particuliers pour mener à bien ses activités de répression transnationale.
- **L'Inde.** Les activités de répression transnationale de l'Inde ciblent principalement les quelque 800 000 membres de la diaspora sikhe au Canada et visent à promouvoir un discours pro-Inde et anti-Khalistan. La déclaration faite par la GRC en octobre 2024 concernant des activités criminelles violentes au Canada, notamment des homicides et de l'extorsion, ayant des liens avec des agents du gouvernement indien est conforme à la preuve classifiée. De plus, la communauté de la sécurité nationale et du renseignement estime que l'Inde est un acteur émergent de la cybermenace.

## Comment le Canada répond-il à la répression transnationale?

Les efforts déployés par le Canada pour lutter contre la répression transnationale sont très variés et proviennent de différents secteurs du gouvernement :

- Le coordonnateur national de la lutte contre l'ingérence étrangère de Sécurité publique est en voie de soumettre un plan d'action en matière de répression transnationale au sous-ministre de Sécurité publique pour examen et il a rétabli la « Table ronde transculturelle ».
- Le SCRS a mis en place une ligne téléphonique d'urgence permettant de signaler de manière anonyme les cas d'ingérence étrangère.
- AMC a fréquemment soulevé l'enjeu de l'ingérence étrangère dans ses engagements diplomatiques avec certains pays, notamment la RPC.
- L'Initiative de citoyenneté numérique de Patrimoine canadien a financé des projets visant à comprendre la répression transnationale à laquelle se livre la RPC au Canada.

- Élections Canada a publié des guides à l'intention des électeurs dans 51 langues et dialogue avec les communautés issues des diasporas au moyen de divers mécanismes.
- Bien que le CST n'ait pas de mandat national, certaines de ses cyberactivités sont conçues pour cibler les activités de répression transnationale. Le CST collabore aussi avec des partenaires mondiaux et fédéraux afin d'atténuer les risques posés par la répression transnationale.
- Le gouvernement discute également avec ses partenaires internationaux (aux sommets du G7, par exemple) au sujet des réponses globales à apporter à la répression transnationale.

## Exemples d'activités de répression transnationale au Canada

J'ai reçu des témoignages sur plusieurs exemples notables de répression transnationale menée au Canada qui, même s'ils ne sont pas nécessairement liés directement aux institutions démocratiques, donnent un bon éclairage sur le type d'activités clandestines et menaçantes auxquelles se livrent certains États étrangers. J'aborde deux exemples ici.

### Postes de police étrangers de la RPC

En septembre 2022, l'organisation non gouvernementale espagnole Safeguard Defenders a publié un rapport alléguant que des postes de police étrangers étaient utilisés par la RPC pour harceler, intimider et punir des individus à travers le monde dans le but de rapatrier des « fugitifs » en RPC.

Toutefois, les postes de police étrangers ont assumé un certain nombre de fonctions qui ne sont pas directement liées à la répression transnationale, notamment en fournissant des services administratifs gouvernementaux comme le renouvellement des permis de conduire. Bien que cela ait violé la *Convention de Vienne sur les relations consulaires*, cela illustre comment les organismes communautaires locaux peuvent être utilisés comme outils efficaces pour permettre à la RPC de se livrer à de la répression transnationale sous prétexte de fournir des services utiles.

Les postes de police étrangers ont posé des défis à la capacité du gouvernement d'utiliser les outils traditionnels pour intervenir. Certaines activités des postes de police étrangers étaient dirigées par des citoyens canadiens, de sorte que l'expulsion de ces derniers n'était pas envisageable.

La GRC a plutôt réagi en ayant recours à des tactiques de perturbation. Elle a déployé des agents en uniforme dans les postes de police étrangers pour faire connaître sa présence et échanger avec la communauté locale, directement et en publiant des documents.

Les opinions sur les mesures prises par la GRC divergeaient. Par exemple, un membre de la communauté les a qualifiées d'irresponsables et de préjudiciables aux institutions communautaires essentielles. À l'inverse, un participant a laissé entendre aux témoins de la GRC que la réponse était trop « diplomatique » et qu'elle se distinguait donc de la façon dont la GRC réagit face à d'autres organisations criminelles.

## L'assassinat de Hardeep Singh Nijjar

Hardeep Singh Nijjar a été assassiné le 18 juin 2023 en Colombie-Britannique. L'évaluation initiale des agences de sécurité et de renseignement du Canada était qu'il s'agissait d'un assassinat commis par un gang, ce dont le premier ministre Trudeau a été informé. Mais au cours de l'été, le renseignement a révélé l'implication du gouvernement indien, et le premier ministre a été informé rapidement de l'évaluation actualisée.

Le gouvernement souhaitait que l'Inde reconnaisse son implication dans l'assassinat, mais il devait également adopter une approche pragmatique pour résoudre le problème. Le premier ministre a témoigné que l'approche du gouvernement a d'abord été de dialoguer avec le gouvernement de l'Inde et de communiquer l'idée qu'il était nécessaire pour les deux pays de collaborer tout en veillant à ce qu'il y ait reddition de comptes. Le Canada a également fait appel à ses alliés pour garantir une réponse collective et cohérente. Une série de rencontres ont eu lieu entre la conseillère à la sécurité nationale et au renseignement auprès du premier ministre, le directeur du SCRS, le sous-ministre des Affaires étrangères et leurs homologues indiens en août et en septembre 2023. L'Inde n'a pas reconnu avoir été impliquée dans l'assassinat.

Le 18 septembre 2023, le *Globe and Mail* a publié un article affirmant que les responsables canadiens détenaient de l'information à propos de la participation potentielle de l'Inde à la mort de M. Nijjar. À la suite de la publication de cet article, le premier ministre Trudeau a annoncé à la Chambre des communes que les organismes de sécurité canadiens menaient activement une enquête sur des allégations crédibles concernant un lien potentiel entre des agents du gouvernement indien et l'assassinat de M. Nijjar. Parallèlement, le Canada a déclaré un diplomate indien *persona non grata*.

L'Inde a réagi non seulement en déclarant un fonctionnaire canadien *persona non grata*, mais également en levant l'immunité diplomatique de 41 autres diplomates canadiens en Inde, les expulsant de fait. Il se peut également que l'Inde ait lancé une campagne de désinformation ciblant le premier ministre.

La question de l'ingérence étrangère et de la répression transnationale de l'Inde a évolué de manière assez spectaculaire au cours des audiences publiques de la Commission, à l'automne 2024. Le 14 octobre 2024, la GRC a rendu publiques ses conclusions concernant l'implication d'agents du gouvernement indien dans des activités criminelles graves au Canada.

Simultanément, AMC a annoncé que le Canada avait expulsé six diplomates et responsables consulaires indiens à la suite d'une campagne entreprise contre des citoyens canadiens par des agents liés au gouvernement de l'Inde. Ces personnes ont été identifiées comme des personnes d'intérêt dans l'assassinat de M. Nijjar.

Le premier ministre a déclaré que la décision de faire cette annonce était fondée sur des considérations de sécurité publique. Cette annonce avait pour objectifs de perturber à la fois la chaîne d'activités criminelles liées à l'Inde, ciblant principalement la communauté sikhe au Canada, et la collecte secrète d'information par les diplomates indiens au sujet de Canadiennes et de Canadiens opposés au gouvernement de Narendra Modi.

Mon mandat ne me permettait pas de mener une étude approfondie de la répression transnationale au Canada. Par conséquent, le travail effectué par la Commission à cet égard ne fait probablement qu'effleurer la surface de ce phénomène. Ce que ce travail m'a permis de constater, cependant, c'est la gravité du problème que constitue la répression transnationale, la nocivité de ses effets sur des personnes au Canada et l'importance pour le gouvernement d'y répondre de manière significative.

Toute réponse efficace à l'ingérence étrangère doit tenir compte de la répression transnationale.

Au chapitre suivant, j'aborde la partie de mon mandat qui découle du Rapport spécial sur l'ingérence étrangère dans les processus et les institutions démocratiques du Canada du CPSNR (le « **rapport du CPSNR** »).

## Chapitre 18 : Le rapport du CPSNR

Le 3 juin 2024, une version publique caviardée du rapport du CPSNR sur l'ingérence étrangère a été publiée. Il s'agissait de l'aboutissement d'un travail très important. Il s'agit d'une synthèse impressionnante et détaillée d'une grande quantité d'informations. Ce rapport a apporté une contribution considérable et précieuse à la sensibilisation du public au sujet de l'ingérence étrangère.

Les répercussions de ce rapport sur le débat public concernant l'ingérence étrangère ont été immédiates, puisqu'il contenait des affirmations selon lesquelles certains élus aidaient des États étrangers « sciemment » ou « semi-sciemment »<sup>20</sup> dans leurs efforts d'ingérence étrangère. Ces affirmations ont

---

<sup>20</sup> Dans la version anglaise de son Rapport, le CPSNR emploie les termes *witting* et *semi-witting* ou leurs dérivés pour qualifier les activités de ces parlementaires. Dans la version française de son rapport, le CPSNR utilise différents termes pour traduire ces notions. Pour ma part, j'utiliserai les termes suivants, selon le contexte, pour référer à ces notions : « sciemment », « volontairement » ou « en connaissance de cause », puis « semi-sciemment » ou « semi-volontairement ».

suscité de vives inquiétudes dans les médias, au sein du public et dans les couloirs du Parlement lui-même.

La Chambre des communes m'a demandé d'enquêter sur les affirmations formulées dans le rapport du CPSNR. Il s'agissait d'une tâche particulièrement difficile.

La Commission a examiné la version classifiée du rapport du CPSNR ainsi que le renseignement que le CPSNR a pris en compte. Elle a également examiné un grand nombre d'informations supplémentaires dont le CPSNR ne disposait pas, notamment le renseignement brut et les rapports opérationnels sous-jacents aux affirmations. La Commission a obtenu d'autres informations écrites du gouvernement et a interrogé à huis clos des représentants du SCRS et des hauts fonctionnaires du BCP.

D'emblée, je veux dissiper l'idée que le rapport classifié du CPSNR comportait une liste de parlementaires soupçonnés de travailler dans l'intérêt d'un État étranger. Le rapport classifié du CPSNR ne nomme pas de parlementaires.

De plus, le mandat de la Commission n'est pas de tenter de démasquer et d'identifier des personnes ou des organisations qui agissent comme agents présumés de l'ingérence étrangère. Mon mandat ne s'étend pas à juger de la culpabilité de quelque élu que ce soit. En fait, juger de la culpabilité d'un élu, ou de toute autre personne, contreviendrait aux obligations légales de la Commission et aux exigences d'équité procédurale.

Ce que j'ai appris au cours de l'enquête de la Commission a été à la fois surprenant et instructif. Ce que j'ai observé de plus important concerne la nature du renseignement : ce qu'il est et ce qu'il n'est pas, comment il devrait être utilisé et comment il ne devrait pas l'être<sup>21</sup>.

Le renseignement peut être extrêmement précieux afin d'informer le gouvernement et lui permettre d'élaborer des politiques et de répondre aux menaces. Mais il existe des limites inhérentes à ce que le renseignement peut faire et à la façon dont il devrait être communiqué. Les fragilités du renseignement font en sorte qu'il est dangereux de s'y fier sans réserve. Cela vaut en particulier pour le renseignement pouvant suggérer des inconduites de la part d'individus, comme la participation de parlementaires à des activités d'ingérence étrangère. Le renseignement ne devrait jamais être traité, ou rapporté, comme s'il s'agissait de faits incontestables. Et le renseignement à lui seul ne devrait pas être utilisé pour porter un jugement sur des personnes qui n'ont pas l'occasion de se défendre.

Le rapport du CPSNR contenait des affirmations formulées en termes forts et sans équivoque contre certains parlementaires. Ces affirmations ont eu l'effet (peut-être de façon non intentionnelle) de semer une grande consternation dans l'opinion publique, de jeter un voile de suspicion sur tous

---

<sup>21</sup> Pour connaître le contexte général de la nature du renseignement et de ses limites, voir le chapitre 5 (volume 2).

les parlementaires, et de contribuer à éroder la confiance des Canadiennes et des Canadiens dans leurs institutions démocratiques.

L'enquête de la Commission m'a amenée à conclure que la consternation suscitée par le rapport du CPSNR, quoique compréhensible, est, à certains égards importants, injustifiée. La situation n'est peut-être pas aussi tranchée ni aussi extrême que les craintes suscitées par le rapport du CPSNR ont pu laisser croire.

Certaines conclusions dans le rapport du CPSNR concernant la participation « volontaire » de parlementaires canadiens à des activités d'ingérence étrangère étaient plus définitives que ce que le renseignement sous-jacent pouvait soutenir. Ces conclusions contenaient parfois des inexactitudes, soit dans la manière dont le renseignement était décrit, soit en raison d'inexactitudes dans le renseignement lui-même.

En termes clairs, cela ne signifie pas que les comportements rapportés ne sont pas préoccupants. Il y a des préoccupations légitimes par rapport à des parlementaires ayant possiblement des relations problématiques avec des représentants étrangers, démontrant un mauvais jugement, agissant avec naïveté et, peut-être, possédant une conduite douteuse sur le plan éthique. Mais je n'ai pas vu de preuve selon laquelle des parlementaires conspirent avec des États étrangers contre le Canada. Si certains comportements peuvent être préoccupants, je n'ai pas vu de preuve indiquant la présence de « traîtres » au Parlement.

Le CPSNR a grandement contribué à rehausser le profil du discours public sur l'ingérence étrangère et à le faire progresser. Il a fourni aux Canadiennes et aux Canadiens une quantité importante d'informations sur ce sujet. Je note d'ailleurs que la plupart des informations contenues dans le rapport du CPSNR n'étaient pas liées à des affirmations concernant des parlementaires en particulier.

Malheureusement, certains commentaires à propos de parlementaires ont attiré l'attention du public, avec des conséquences troublantes. Cela est particulièrement vrai pour les députés qui sont membres de certaines communautés issues des diasporas. Par exemple, la députée Jenny Kwan – elle-même victime présumée d'ingérence étrangère – a témoigné que le rapport du CPSNR avait jeté un voile de suspicion sur les parlementaires. Comme l'a expliqué M<sup>me</sup> Kwan, le problème de ce voile de suspicion, au-delà des ramifications personnelles, est que l'intégrité du Parlement lui-même est remise en question. Et affaiblir les institutions démocratiques et les élus est exactement ce que veulent les acteurs menaçants.

Fondamentalement, ce que je retiens de cet aspect de mon enquête est qu'il faut être très prudent lorsqu'on utilise le renseignement pour tirer des conclusions sur des personnes, et encore plus lorsqu'on en fait état publiquement.

## Volume 6 : Le processus de consultation publique

Un élément important du mandat de la Commission était d'examiner et de rapporter les expériences des membres de communautés issues des diasporas à travers le Canada qui peuvent être particulièrement vulnérables à l'ingérence étrangère.

Les contributions des membres du public canadien, y compris ceux qui s'identifient comme membres des communautés issues de diasporas, constituent un apport crucial à la Commission et ont aidé à contextualiser le phénomène de l'ingérence étrangère. Sur le plan humain, les informations que j'ai reçues dans le cadre du processus de consultation publique illustrent également les impacts que l'ingérence étrangère peut avoir sur la vie quotidienne de nombreuses personnes et communautés dans notre société.

Je présente ci-dessous un très bref aperçu de l'information que la Commission a reçue pour permettre aux lecteurs de comprendre comment l'ingérence étrangère, en particulier la répression transnationale, se manifeste contre des personnes au Canada.

### Utilisation des informations issues du processus de consultation publique

Les informations communiquées au cours du processus de consultation publique de la Commission ont été traitées comme de l'information, et non comme de la preuve. Elles n'ont pas été fournies sous serment ou à la suite d'une affirmation solennelle de dire la vérité. Ces informations n'ont pas non plus fait l'objet d'un contre-interrogatoire, et la Commission n'a pas effectué de vérification factuelle indépendante de ces informations.

Je tiens toutefois à souligner que, bien qu'il ne s'agisse pas de preuve, ces informations ont été essentielles pour mener l'enquête de la Commission et formuler des recommandations.

### Les personnes que nous avons entendues

La Commission a entendu un large éventail de personnes. Elles étaient âgées de 16 à 81 ans et plus, et provenaient de toutes les provinces du Canada. Les informations obtenues provenaient de personnes et de groupes qui s'identifiaient comme appartenant à différentes communautés issues des diasporas, dont les communautés chinoise, érythréenne, éthiopienne, Falun Gong, hongkongaise, indienne, iranienne, russe, rwandaise, sikhe, taiwanaise, tamoule, tibétaine, tigréenne, ukrainienne, et d'autres.

## Ce que nous avons entendu – répression transnationale et ingérence étrangère

L'ingérence étrangère ciblant les membres du public canadien, et surtout, les communautés issues des diasporas, comporte trois caractéristiques : sa sévérité, ses répercussions sur les personnes et sur la société canadienne en général, et sa prévalence.

### Sévérité

L'éventail d'incidents attribués à des acteurs étatiques étrangers et à leurs mandataires varie en ampleur, en sévérité et en intensité. Une proportion substantielle de ces incidents peuvent être qualifiés de très sévères et même choquants.

Les menaces se manifestent sous de multiples formes, incluant des menaces de violence physique, de violence sexuelle et même de mort, et elles sont proférées au Canada et à l'étranger, en personne et en ligne.

Au-delà des menaces, la Commission a également entendu des récits de violence physique et verbale, notamment sous la forme d'agressions et d'injures.

L'ingérence étrangère a également pris la forme de harcèlement, d'exclusion et d'ostracisme de militants et de dissidents au sein des communautés issues des diasporas, d'atteintes à la réputation et de campagnes de diffamation.

Un autre thème fréquemment rapporté est la surveillance de personnes au Canada, que ce soit sous forme physique ou électronique.

Enfin, certaines personnes ont indiqué que des consulats et des ambassades d'États étrangers leur ont refusé des services en raison de ce que ces États percevaient comme des critiques à leur endroit.

### Répercussions sur les personnes et la société canadienne

En raison de l'ingérence étrangère, les personnes vivent dans la crainte pour elles-mêmes ou leurs proches, ce qui les rend incapables d'exercer librement leurs droits et libertés au Canada, notamment leur liberté d'expression, leur liberté de se réunir et de manifester, leur liberté de religion, ainsi que leur capacité à participer librement à la vie démocratique et aux processus électoraux du Canada.

À l'échelle de la société, des participants ont expliqué que leur confiance dans les processus démocratiques et électoraux du Canada avait été ébranlée par le fait que certains individus au sein de la société ne peuvent pas pleinement jouir de leurs droits et libertés.



## Prévalence

L'information obtenue dans le cadre du processus de consultation publique reflète le fait que pour plusieurs membres de communautés issues des diasporas, l'ingérence étrangère, souvent sous la forme de répression transnationale, est une réalité de tous les instants.

Des personnes ont également indiqué à la Commission que les acteurs étrangers et leurs mandataires utilisaient une variété de tactiques en constante évolution. Ces tactiques sont souvent le reflet de la complexité et du caractère nuancé des forces socioculturelles, politiques et économiques en présence dans les États étrangers eux-mêmes. La Commission a également entendu que les expériences des membres des communautés issues des diasporas varient considérablement, même au sein d'une même communauté.

Le fait que certaines menaces d'ingérence étrangère soient aussi répandues était un autre enjeu entraînant des répercussions sur des espaces communautaires importants, tels que des organisations communautaires, des communautés religieuses et spirituelles, des espaces artistiques et culturels, des établissements d'enseignement, et d'autres.

## Conclusion

La participation active du public au processus de consultation a démontré une forte volonté d'appuyer une approche impliquant l'ensemble de la société pour contrer l'ingérence étrangère. Cette volonté représente un atout majeur pour les efforts continus du Canada, à condition de créer les conditions nécessaires pour permettre cette participation.

Le gouvernement doit continuer à rechercher cet équilibre pour impliquer les personnes, les groupes et les communautés dans une approche qui implique l'ensemble de la société pour lutter contre l'ingérence étrangère, en particulier la répression transnationale. Faciliter l'implication des personnes et des groupes, en particulier ceux qui sont directement touchés, sera essentiel pour que le Canada puisse détecter, prévenir et contrer efficacement l'ingérence étrangère.

# Conclusions quant à la capacité du gouvernement à détecter, prévenir et contrer l'ingérence étrangère

Le décret créant la Commission m'enjoignait d'abord d'examiner et d'évaluer l'ingérence de la Chine, de la Russie et d'autres acteurs étatiques ou non étatiques étrangers, ainsi que toute répercussion potentielle de cette ingérence, afin de confirmer l'intégrité et les répercussions, le cas échéant, sur les 43<sup>e</sup> et 44<sup>e</sup> élections générales (les élections de 2019 et de 2021) à l'échelle nationale et à celle des circonscriptions.

Cet examen a été réalisé essentiellement lors de la première phase des travaux de la Commission. Ces travaux m'ont permis de conclure dans mon rapport initial que les élections générales de 2019 et de 2021 ont sans aucun doute fait l'objet d'ingérence étrangère. J'ai cependant conclu que cette ingérence n'a pas porté atteinte à l'intégrité du système électoral lui-même et n'a pas eu d'incidence sur l'identité du parti qui a pris le pouvoir. Alors qu'il était difficile de déterminer avec certitude si cette ingérence a eu ou non une incidence sur le résultat des élections au niveau des circonscriptions, j'ai reconnu la possibilité qu'elle ait affecté certains résultats, mais dans un nombre très limité de circonscriptions.

Les travaux de la Commission réalisés depuis le dépôt du rapport initial ne m'ont pas conduit à modifier ces conclusions. Or, ils ne m'ont pas non plus permis de modifier ma conclusion voulant que l'ingérence étrangère ait eu une incidence sur l'écosystème électoral dans son ensemble et ait ébranlé la confiance du public envers la démocratie canadienne. Au contraire, mes travaux depuis le dépôt du rapport initial n'ont fait que renforcer cette conclusion.

Le décret m'ordonnait aussi d'examiner et d'évaluer la façon dont l'information à destination de décideurs de haut rang, notamment d'élus, et entre le Groupe de travail sur les menaces en matière de sécurité et de renseignements visant les élections (le « Groupe de travail ») et le panel du Protocole public en cas d'incident électoral critique, a circulé pendant les périodes électorales ayant mené aux 43<sup>e</sup> et 44<sup>e</sup> élections générales et au cours des semaines qui ont suivi, ainsi que les mesures prises en réaction à cette information. Ce que j'ai fait.

La preuve présentée devant moi n'a pas révélé de problème particulier quant à la façon dont l'information a circulé à ces occasions. Hormis un rapport qui n'aurait pas été acheminé au Groupe de travail en temps opportun, la façon dont les informations ont circulé a été adéquate.

Le décret me demandait aussi d'examiner et d'évaluer la capacité des ministères, organismes, structures institutionnelles et processus de gouvernance fédéraux à permettre au gouvernement du Canada de détecter, de prévenir et de contrer toute forme d'ingérence étrangère visant directement ou indirectement les processus démocratiques du Canada, notamment en ce qui a trait à :

- La création, l'échange, l'évaluation et la diffusion du renseignement et la formulation de conseils à l'intention de décideurs de haut rang, notamment d'élus.
- Les mesures de soutien et de protection en place pour les membres d'une diaspora qui peuvent être particulièrement vulnérables et devenir les premières victimes de cette ingérence, dans les processus démocratiques canadiens.
- Les mécanismes qui étaient en place pour protéger l'intégrité des 43<sup>e</sup> et 44<sup>e</sup> élections générales contre l'ingérence étrangère, comparativement à ceux qui étaient en place pour protéger celle des élections fédérales antérieures récentes que j'aurais jugé pertinentes.

Je retiens de mon examen que certains des processus par lesquels le renseignement devait être communiqué en haut lieu ont connu des ratés. Des informations qui auraient dû se rendre à des ministres et même au premier ministre ne se sont pas rendues. La preuve ne m'a pas permis d'identifier précisément les raisons expliquant pourquoi cela s'est produit dans chacun des cas. La preuve a cependant permis de mettre en lumière que les systèmes alors en place n'étaient pas très robustes. Ces systèmes ne permettaient pas de savoir qui avait reçu un rapport donné, si ceux et celles l'ayant reçu en avaient pris connaissance et si une action quelconque s'en était suivie.

Dans certains cas, l'impression qui se dégage de la preuve est que les divers intervenants estimaient avoir satisfait à leurs obligations dès lors qu'ils avaient communiqué l'information, sans par ailleurs s'assurer qu'elle avait bien été reçue et comprise.

Je n'ai par ailleurs aucune preuve me permettant de conclure à de la mauvaise foi de la part de quiconque. Les déficiences observées semblent avoir été des déficiences systémiques dont les conséquences ont été accentuées par divers facteurs extérieurs, dont la pandémie de COVID-19 qui a rendu nécessaire une réorganisation importante du travail. Manifestement, cette réorganisation du travail dans l'appareil gouvernemental a été sous-optimale à plusieurs égards.

Heureusement, le système de transmission du renseignement a depuis été entièrement repensé. Je n'ai pas été en mesure de mettre ce nouveau système à l'épreuve pour en vérifier l'efficacité et la résistance, mais la preuve donne à penser qu'il est beaucoup plus adéquat que celui qui était en place auparavant. À mon avis, le gouvernement devra être très vigilant et en mesurer régulièrement l'efficacité.

Évidemment, lorsqu'une information n'a pas été transmise à la personne qui aurait été en mesure d'agir, je n'ai pas pu évaluer le caractère adéquat de quelque réponse gouvernementale. En effet, si une information ne se rend pas à un décideur, elle ne peut pas donner lieu à une action.

J'ai néanmoins pu examiner et évaluer plusieurs mesures prises en réponse à de l'information qui a été reçue en lien avec l'ingérence étrangère. J'en retiens que l'importance accordée à de telles informations a considérablement varié au fil des années, ce qui suggère que le gouvernement a mis un certain temps à prendre la pleine mesure de la menace que pose l'ingérence étrangère dans les processus et les institutions démocratiques canadiens.

L'appareil gouvernemental réagit beaucoup plus rapidement depuis quelques années, quoiqu'il lui reste encore du chemin à parcourir. Les gouvernements, vu leur taille, ne sont généralement pas reconnus pour leur vitesse de réaction. J'en conviens. Toutefois, l'ingérence étrangère est un phénomène qui évolue rapidement et qui s'accroît. Il faut donc que le gouvernement trouve des façons de faire qui lui permettront de réagir plus vite. La réorganisation structurelle du système de gouvernance de la sécurité nationale à laquelle le gouvernement a procédé, qui a permis de réduire d'environ une douzaine à cinq le nombre de comités directement impliqués dans la lutte à l'ingérence étrangère, est un pas dans la bonne direction. Il demeure néanmoins important d'éviter les discussions et les consultations perpétuelles qui ne mènent à aucune action. L'appareil gouvernemental doit faciliter l'action, et non la paralyser. Parmi les diverses mesures mises en place par le gouvernement, la création du poste de coordonnateur national de la lutte contre l'ingérence étrangère devrait, je l'espère, y contribuer grandement.

Dans le cadre de mon évaluation de la capacité du gouvernement de détecter, prévenir et contrer l'ingérence étrangère visant les processus démocratiques, mon mandat me demandait d'examiner les mécanismes qui étaient en place pour protéger l'intégrité des 43e et 44e élections générales contre l'ingérence étrangère, comparativement à ceux qui étaient en place pour protéger celle des élections fédérales antérieures. Je mentionne qu'il

m'a été difficile de mener cet examen comparatif. Hormis certains mécanismes destinés à protéger l'infrastructure électorale, il n'existait en effet à peu près aucune mesure spécifique visant à protéger les processus électoraux contre l'ingérence étrangère avant 2017.

Je retiens en effet de la preuve que c'est à la lumière des allégations d'ingérence étrangère dans les élections américaines de 2016, le référendum sur la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne de 2016 et les élections françaises de 2017, que le Canada a commencé à s'intéresser à l'ingérence étrangère dans les processus démocratiques de façon plus prononcée.

Le gouvernement en place a d'ailleurs réagi assez rapidement puisque le premier ministre a confié à la ministre des Institutions démocratiques de l'époque la responsabilité de diriger les efforts du gouvernement pour défendre le processus électoral canadien contre les cybermenaces dès 2017.

En 2018, les pays du G7, réunis dans Charlevoix, ont convenu de mettre sur pied le Mécanisme de réponse rapide du G7 afin de renforcer la coordination et mieux déceler les menaces pesant sur les démocraties. Le Canada héberge son secrétariat.

En 2019, le Plan pour protéger la démocratie canadienne a été annoncé et mis en place. Cette initiative marque à mon avis un tournant important puisqu'elle reconnaît le risque que nos élections puissent être l'objet d'ingérence étrangère et s'y attaque spécifiquement. Ce plan n'était pas parfait, mais il a été régulièrement évalué et amélioré depuis. Il continue d'ailleurs de l'être et est toujours utilisé pour protéger nos processus et institutions démocratiques contre l'ingérence étrangère.

L'examen que j'ai fait des moyens dont dispose le gouvernement, en portant un regard particulier sur ceux dont dispose la communauté du renseignement, me permet aussi de conclure que le Canada possède les moyens nécessaires pour détecter, prévenir et contrer l'ingérence étrangère. Certains de ces moyens peuvent être améliorés, certes, mais ils existent.

Cela ne signifie toutefois pas que la lutte contre l'ingérence étrangère est gagnée. En fait cette lutte sera probablement sans fin puisque les États qui tentent de s'ingérer dans les démocraties, dont la nôtre, sont des acteurs sophistiqués qui raffinent aussi leurs méthodes.

Je retiens aussi de la preuve que cette menace a évolué et montre maintenant son sombre visage par l'intermédiaire de campagnes de désinformation dans les médias et sur les réseaux sociaux. Cette nouvelle tendance est très inquiétante puisqu'il est très difficile de contrer la désinformation, et les tentatives pour réglementer les médias sociaux afin qu'eux-mêmes la limitent se sont révélées infructueuses jusqu'à maintenant. Le Canada doit réfléchir à cette menace et trouver des moyens d'y faire face. Cela nécessitera probablement une très grande concertation entre les démocraties du monde entier.

En somme, la lutte contre l'ingérence étrangère doit se faire sans relâche et avec détermination. La confiance envers notre démocratie en dépend.

Dans ce rapport final, je formule certaines recommandations qui, je l'espère, devraient aussi contribuer à améliorer la posture canadienne face à cette menace.

Finalement, j'aimerais rappeler ce que j'ai déjà mentionné à plusieurs endroits dans ce rapport final : la répression transnationale est un fléau qui dépasse le cadre du mandat de la Commission. Il s'agit toutefois là d'une forme d'ingérence étrangère à laquelle le gouvernement doit rapidement s'attaquer. Il s'y intéresse déjà depuis un moment, mais il doit intensifier ses efforts.

# Liste des recommandations

*Les recommandations qui, selon moi, pourraient et devraient être mises en œuvre rapidement, peut-être même avant les prochaines élections, sont identifiées à l'aide du visuel suivant :*



## Renseignement

1

Le Service canadien du renseignement de sécurité (le SCRS) devrait mettre au point des mécanismes permettant de signaler clairement les rapports qu'il considère particulièrement pertinents pour certains ou tous les décideurs de haut rang. Le SCRS devrait également signaler clairement les rapports qu'il considère comme urgents.

Le SCRS devrait faire preuve de plus de discernement dans le type et le nombre de rapports qu'il signale comme étant particulièrement pertinents pour les décideurs et les conseillers de haut rang, afin de s'assurer que le signalement est significatif.

Les rapports du SCRS destinés aux décideurs et conseillers de haut rang devraient comporter un résumé concis et direct, rédigé dans un langage précis et non technique. Le résumé devrait inclure toute évaluation faite par le SCRS.

La fiabilité du renseignement contenu dans les rapports devrait être abordée franchement et directement, rapport par rapport, plutôt que de s'appuyer sur des mises en garde générales et standardisées qui n'informent pas suffisamment les lecteurs des questions liées à la fiabilité du renseignement contenu dans les rapports. Tout doute quant à la fiabilité des informations doit être clairement indiqué.

Lorsque le SCRS conclut que le renseignement devrait être porté au niveau politique, il devrait envoyer au client le rapport écrit et recommander l'organisation d'un breffage oral.

- 2 Les collecteurs de renseignement devraient encourager leurs clients habituels, comme le Bureau du Conseil privé, Sécurité publique Canada et Affaires mondiales Canada, à fournir de la rétroaction sur le renseignement qu'ils reçoivent, que ce soit en utilisant les mécanismes et canaux de rétroaction existants ou en en créant de nouveaux.
- 3 Les agences qui échangent du renseignement avec des partenaires de sécurité non traditionnels devraient utiliser davantage d'informations de sources ouvertes. Ils devraient également mettre davantage l'accent sur l'élaboration de produits pertinents qui, même s'ils proviennent d'informations classifiées, sont « rédigés pour publication » de manière à pouvoir être publiés et partagés à un niveau de classification inférieur ou à un niveau non classifié.
- 4 Le gouvernement, en collaboration avec la communauté de la sécurité nationale et du renseignement, devrait donner la priorité à l'élaboration d'un système de déclassification qui lui permette de rendre publiques certaines informations lorsque cela est dans l'intérêt public et que cela ne porte pas indûment atteinte à la sécurité nationale.
- 5 Le Bureau du Conseil privé devrait convoquer la communauté de la sécurité nationale et du renseignement pour élaborer un protocole de gouvernance régissant la collecte, le traitement et la diffusion de renseignement sur l'ingérence étrangère ciblant les institutions et les acteurs politiques. Ce protocole devrait traiter, entre autres, de la communication de renseignements sur les partis d'opposition avec le parti au pouvoir. Il devrait également traiter de l'échange de renseignements avec d'autres ordres de gouvernement au Canada.

## Le Conseiller à la sécurité nationale et au renseignement auprès du premier ministre

- 6 Les premiers ministres devraient continuer à définir le rôle et les responsabilités du Conseiller à la sécurité nationale et au renseignement auprès du premier ministre (CSNR) dans un document public. Cela devrait se faire lors de la formation de chaque nouveau gouvernement et lors de la nomination de chaque nouveau CSNR.



## Clarifier les rôles de coordination

- 7 Clarifier les rôles et les responsabilités respectifs du Bureau du Conseil privé et de Sécurité publique Canada en ce qui concerne la coordination des réponses stratégiques et opérationnelles en matière d'ingérence étrangère.

## Stratégie relative à l'ingérence étrangère

- 8 Le gouvernement devrait faire de l'élaboration d'une stratégie sur l'ingérence étrangère pangouvernementale une priorité et fournir un échéancier pour sa réalisation. Cette stratégie devrait être intégrée dans la Stratégie de sécurité nationale renouvelée.

## Stratégie de communication

- 9 Élaborer une stratégie de communication pangouvernementale visant à faire connaître les mesures prises et les mécanismes mis en place pour protéger nos institutions et nos processus démocratiques contre l'ingérence étrangère.

## Connaissance de l'environnement national d'information en ligne

- 10 Le gouvernement devrait élaborer un cadre législatif autorisant la collecte et l'évaluation de renseignements de sources ouvertes au Canada dans le respect du droit à la vie privée des Canadiennes et des Canadiens.
- 11 Le gouvernement devrait envisager la création d'une entité gouvernementale chargée de surveiller l'environnement informationnel canadien de sources ouvertes en ligne pour détecter les fausses informations et la désinformation susceptibles d'avoir un impact sur les processus démocratiques canadiens. L'entité doit être structurée de manière à respecter la législation en vigueur. Elle devrait être habilitée à fournir et à recevoir des renseignements et des informations. Elle le ferait avec les agences nationales de sécurité et de renseignement et les partenaires internationaux, ainsi qu'avec les organisations de la société civile ou les organisations privées appropriées. Il convient également d'envisager de donner à l'entité le pouvoir d'interagir avec les plateformes de médias sociaux.

Cette entité devrait siéger au sein du Groupe de travail sur les menaces en matière de sécurité et de renseignements visant les élections. L'expertise acquise par le Mécanisme de réponse rapide du Canada au fil des ans devrait être partagée avec cette entité.

## Le Protocole public en cas d'incident électoral majeur et le Panel des cinq

12

Le gouvernement devrait publiciser davantage l'existence du Panel des cinq ainsi que la procédure qu'il utilise pour décider si le seuil établi par le Protocole public en cas d'incident électoral majeur (le PPIEM) est atteint.

13

Le PPIEM devrait énoncer les éléments centraux du processus décisionnel du Panel des cinq et les facteurs qu'il prend en compte pour déterminer si le seuil a été atteint. Ces informations devraient être rendues publiques. Le Panel des cinq devrait publier un communiqué au moment où les brefs électoraux sont émis.

14

Le gouvernement devrait examiner si le PPIEM devrait être modifié pour prévoir que le Panel des cinq puisse prendre une mesure moins radicale qu'une annonce publique dans des circonstances appropriées.

15

Le gouvernement devrait envisager d'ajouter au Panel un membre extérieur au gouvernement. Ce membre pourrait être désigné pour communiquer avec le public lorsqu'une annonce est nécessaire en vertu du Protocole public en cas d'incident électoral majeur. Le Cabinet devrait envisager de nommer ce sixième membre par le biais d'un processus qui inclurait la consultation de tous les partis politiques reconnus à la Chambre des communes et la consultation des sénateurs.

## Le Groupe de travail sur les menaces en matière de sécurité et de renseignements visant les élections

16

Le mandat du Groupe de travail sur les menaces en matière de sécurité et de renseignements visant les élections (le Groupe de travail) visant les élections devrait être formellement modifié de la manière suivante :

- prévoir une présidence permanente
- prévoir un représentant du nouvel organe que je recommande de charger de surveiller l'environnement

informationnel canadien de sources ouvertes en ligne pour détecter la désinformation

- continuer à prévoir la présence d'un représentant d'Affaires mondiales Canada
- prévoir un mécanisme de « succession » pour s'assurer que tous les représentants du Groupe de travail ne changent pas en même temps
- être mis sur pied pour toutes les élections générales fédérales, et toutes les élections partielles qui, selon le Groupe de travail, pourraient être vulnérables à l'ingérence étrangère
- décrire le processus de rapport du Groupe de travail aux sous-ministres pendant les élections partielles et les responsabilités qui en découlent pour ces sous-ministres
- exiger du Groupe de travail qu'il formalise et publie son mode de fonctionnement pendant les élections générales et partielles fédérales
- exiger qu'il produise un rapport après-action public à la suite de chaque élection générale et, dans la mesure du possible, de chaque élection partielle.

## Instaurer la confiance du public et des parties prenantes externes

17

Il devrait y avoir un point de contact unique, très visible et facilement accessible, ou une ligne d'assistance, pour signaler au gouvernement les actes d'ingérence étrangère, lequel serait chargé d'aviser l'agence ou le département approprié. Le suivi auprès des personnes qui demandent de l'aide doit être systématique et assurer que les auteurs des signalements comprennent parfaitement ce qui peut et ne peut pas être fait en réponse à ces signalements.

18

Les agences de renseignement devraient continuer à diversifier leur personnel sur les plans culturel, ethnique et linguistique.

## Devoir de mise en garde

19

Sécurité publique Canada devrait élaborer une politique sur le devoir de mise en garde. Cette politique devrait s'appliquer aux menaces crédibles de préjudice grave potentiellement attribuables, directement ou indirectement, à une entité étrangère et proférées à l'encontre de tout Canadien ou de toute personne au Canada. Cette politique devrait être publiée en ligne.

## Les parlementaires

20

La Directive ministérielle sur les menaces à la sécurité du Canada dirigées contre le Parlement et les parlementaires ou le protocole de gouvernance devraient être modifiés pour assurer que, dans le cas de menaces imminentes, les parlementaires soient avisés en temps utile.

21

Sécurité publique Canada, le Centre de la sécurité des télécommunications et le Service canadien du renseignement de sécurité devraient collaborer avec les administrations de la Chambre des communes et du Sénat pour élaborer une politique se rapportant aux cybercampagnes et à l'obligation d'informer les parlementaires ciblés. Cette politique devrait confirmer que le gouvernement doit, lorsque les considérations de sécurité nationale le permettent, informer le responsable de la sécurité de la Chambre des communes ou du Sénat des cybermenaces spécifiées dans la politique. La politique devrait également stipuler que la Chambre des communes et le Sénat sont responsables d'informer les parlementaires.

22

Le Bureau du Conseil privé et Sécurité publique Canada devraient inviter la communauté de la sécurité nationale et du renseignement à élaborer une politique similaire pour informer, lorsque les considérations de sécurité nationale le permettent :

- les responsables de la sécurité de la Chambre des communes ou du Sénat des campagnes de désinformation potentiellement attribuables à un État étranger et ciblant les parlementaires
- un candidat aux élections fédérales ou un parti politique lorsqu'une campagne de désinformation potentiellement attribuable à un État étranger vise le candidat ou le parti.

23

La politique devrait prévoir que les administrations de la Chambre des communes et du Sénat sont responsables d'informer les parlementaires. Le Groupe de travail sur les menaces en matière de sécurité et de renseignements visant les élections devrait être chargé d'informer les partis politiques et, conjointement avec les partis politiques, les candidats aux élections.

24

Le gouvernement, en consultation avec la Chambre des communes et le Sénat, devrait continuer d'offrir à tous les parlementaires une formation et des breffages réguliers sur l'ingérence étrangère.

La formation pourrait inclure des informations sur la nature du renseignement et ses limites, sur la manière dont il est recueilli et sur les conséquences de la divulgation du renseignement classifié.

En consultation avec Affaires mondiales Canada, la formation devrait porter précisément sur les interactions appropriées et inappropriées avec les diplomates et les fonctionnaires étrangers.

25

Les députés, les sénateurs et leur personnel devraient être encouragés à vérifier si les personnes avec lesquelles ils interagissent sont inscrites au Registre pour la transparence en matière d'influence étrangère. Ils devraient également être encouragés à informer le Commissaire à la transparence en matière d'ingérence étrangère de tout soupçon d'infraction à la *Loi sur la transparence et la responsabilité en matière d'influence étrangère*.

## Les partis politiques

26

Le gouvernement devrait préparer un guide sur les meilleures pratiques contre l'ingérence étrangère, spécialement conçu pour les partis politiques et leurs processus. Ce guide pourrait, par exemple, couvrir des sujets tels que les risques d'ingérence étrangère impliquant l'utilisation d'appareils personnels, l'interaction avec des fonctionnaires étrangers et les voyages à l'étranger.

Les partis politiques devraient à leur tour fournir ce guide, ou les supports de formation spécifiques qu'il contient, à leur personnel, à tous les candidats à l'investiture et à tous ceux qui ont remporté l'investiture.

27

Le Centre canadien pour la cybersécurité devrait fournir aux partis, de manière proactive, une compilation régulièrement mise à jour des meilleures pratiques.

28

Les dirigeants de tous les partis politiques représentés à la Chambre des communes devraient être encouragés et avoir la possibilité d'obtenir une autorisation de sécurité de niveau « Très secret » dès que possible après leur accession à la direction.

29

Les partis politiques sont encouragés à prendre des mesures pour pouvoir recevoir des informations classifiées et agir en conséquence.

30

Tous les partis politiques représentés à la Chambre des communes devraient toujours avoir au moins deux personnes disposant d'une autorisation de sécurité et désignées pour assurer la liaison avec les agences gouvernementales de sécurité et de renseignement.

31

Le gouvernement devrait mettre en œuvre les recommandations suivantes formulées par le directeur général des élections :

- Autoriser uniquement les citoyens canadiens ou les résidents permanents à voter aux assemblées d'investiture et aux courses à la direction.
- Exiger que les partis politiques enregistrés obtiennent une déclaration de leurs membres quant à leur statut de citoyen canadien (ou de résident permanent) et qu'ils conservent un registre des personnes ayant voté aux courses et assemblées de même que leurs déclarations d'admissibilité pendant une période minimale, par exemple sept ans.
- Accroître la portée de l'article 282.4 de la *Loi électorale du Canada* pour qu'il s'applique en tout temps (plutôt que seulement en période électorale) et qu'il s'applique à l'exercice d'influence sur une personne pour qu'elle vote ou s'abstienne de voter pour un candidat à la direction ou à l'investiture.
- Accroître la portée des interdictions prévues à la partie 11.1 de la *Loi électorale du Canada* pour qu'elles s'appliquent aux courses à la direction et aux assemblées d'investiture. Ces interdictions sont prévues à l'article 282.7 (pot-de-vin), à l'alinéa 282.8a) (intimidation) et à l'alinéa 282.8b) (prétexte ou ruse).
- Accroître la portée des articles 480.1, 481 et 482 pour interdire la tromperie et la fraude dans le cadre d'une course à la direction ou d'une assemblée d'investiture, dans la lignée des interdictions applicables aux élections.
- Les partis et les associations de circonscriptions électorales devraient être tenus de déposer auprès d'Élections Canada leurs règles relatives aux assemblées d'investiture et aux courses à la direction.

- Obliger l'entité qui tient une assemblée d'investiture ou une course à la direction à notifier Élections Canada avant le début de l'assemblée ou de la course. Cette obligation s'ajouterait à l'obligation existante de déposer un avis après l'assemblée ou la course, avec des informations sur les candidats et le vainqueur.
- Obliger tous les candidats à l'investiture à déposer un rapport financier auprès d'Élections Canada.

32

Le gouvernement devrait examiner l'opportunité de créer un système de financement public des partis politiques.

## Les ambassades et consulats étrangers

33

Affaires mondiales Canada devrait s'adresser directement aux consulats étrangers au Canada pour s'assurer que la ligne de démarcation entre l'activité diplomatique légitime et l'ingérence étrangère est bien comprise par le personnel des consulats.

## Déclaration internationale

34

Affaires mondiales Canada devrait collaborer avec des pays aux vues similaires afin de déterminer la faisabilité de l'élaboration d'une définition large et non contraignante de l'ingérence étrangère. Cette définition refléterait l'intention de l'approche canadienne de l'ingérence étrangère et reconnaîtrait la légitimité de critiquer publiquement la politique d'un autre gouvernement qui peut violer les normes internationales.

## Coopération intergouvernementale

35

Le gouvernement fédéral devrait poursuivre et intensifier ses efforts d'engagement et de collaboration avec les gouvernements provinciaux, territoriaux, autochtones et municipaux afin de contrer l'ingérence étrangère.

## La Gendarmerie royale du Canada

- 36 Tous les agents de la Gendarmerie royale du Canada travaillant dans les communautés concernées devraient recevoir une formation sur l'ingérence étrangère, incluant la répression transnationale.
- 37 Le gouvernement devrait veiller à ce que la Gendarmerie royale du Canada dispose de ressources suffisantes pour enquêter sur les activités d'ingérence étrangère et les perturber.
- 38 La Gendarmerie royale du Canada devrait donner la priorité au recrutement, à la formation et à la rétention du personnel possédant les compétences requises pour enquêter sur les activités d'ingérence étrangère et les perturber.

## Le défi lié à l'utilisation du renseignement comme preuve

- 39 Le gouvernement devrait poursuivre ses consultations sur la question de l'utilisation du renseignement comme preuve, et mettre en œuvre des mesures pour relever ce défi, comme celles qu'il a identifiées dans ses consultations publiques sur l'ingérence étrangère, ou d'autres mesures qu'il estime susceptibles de permettre une gestion efficace du renseignement dans le cadre des enquêtes et des poursuites relatives aux infractions relevant de la sécurité nationale.

## Interdictions

- 40 Élargir la portée des articles 480.1 et 481 de la *Loi électorale du Canada* pour qu'ils s'appliquent en dehors d'une période électorale et s'appliquent au Canada et à l'étranger.
- 41 Modifier la disposition de la *Loi électorale du Canada* relative à l'usurpation de qualité (art. 480.1) pour qu'elle s'applique à toute présentation trompeuse des personnes énumérées aux alinéas a) à e), dont la voix ou l'image est manipulée par quelque moyen que ce soit. L'exemption en vigueur pour la parodie ou la satire devrait être maintenue et s'appliquer au contenu manipulé.



## Le financement politique par les tiers

42

Le gouvernement devrait mettre en œuvre les recommandations suivantes du directeur général des élections concernant le financement politique :

- Ajouter à la *Loi électorale du Canada* une disposition exigeant que les tiers (à l'exception des particuliers) qui souhaitent utiliser leurs propres fonds pour financer des activités électorales réglementées présentent à Élections Canada des états financiers audités attestant qu'un maximum de 10 % de leurs recettes de l'exercice financier précédent provenaient de contributions. Les autres tiers (à l'exception des particuliers) qui souhaitent engager des dépenses pour favoriser ou contrecarrer des partis et des candidats pourraient le faire uniquement avec des fonds reçus de citoyens canadiens ou de résidents permanents.
- Interdire aux entités étrangères d'apporter des contributions à un tiers pour qu'il mène des activités réglementées.
- La *Loi électorale du Canada* devrait préciser qu'il est interdit à un tiers d'utiliser des biens ou des services fournis par une entité étrangère pour mener des activités réglementées.

## Sanctions

43

Le gouvernement devrait hausser les sanctions administratives pécuniaires maximales ainsi que les amendes pour les infractions à la *Loi électorale du Canada* s'appliquant à l'ingérence étrangère.

## Naviguer dans l'environnement informationnel

44

Le gouvernement devrait poursuivre les discussions avec les organisations médiatiques et le public sur la modernisation du financement des médias et des modèles économiques afin de soutenir les médias professionnels, y compris les médias locaux et les médias de langue étrangère, tout en préservant l'indépendance et la neutralité des médias.

45

Le gouvernement devrait consulter les organisations médiatiques et d'autres parties prenantes sur le financement du développement d'un outil de traduction par intelligence artificielle fiable qui pourrait élargir l'accès aux médias professionnels en français ou en anglais pour les personnes qui se heurtent actuellement à des barrières linguistiques.

46

Le gouvernement devrait également envisager de financer la formation linguistique des néo-Canadiens et des néo-Canadiennes en vue de favoriser leur accès aux médias professionnels.

## Développer la littératie numérique et médiatique

47

Le gouvernement devrait envisager d'exiger des organes d'information et des médias sociaux qu'ils étiquettent les contenus modifiés.

48

Le gouvernement devrait explorer les technologies existantes et envisager d'aider les organisations de la société civile (telles que les observatoires des médias et les universités) à développer un outil accessible au public pour aider les citoyens à vérifier si le contenu numérique est fabriqué ou modifié.

49

Le gouvernement devrait mettre en œuvre les recommandations suivantes formulées par le directeur général des élections :

- Toute communication électorale payée et non payée (sous forme d'image, d'audio, de vidéo ou de texte), diffusée pendant une période préélectorale réglementée ou une période électorale, qui a été générée ou manipulée par IA, devrait inclure une marque indiquant clairement le recours à l'IA. Cette obligation de transparence s'appliquerait également aux courses à l'investiture et à la direction en période de course. Dans ce contexte, les communications électorales doivent s'entendre comme (1) toute communication destinée au public faite par une entité politique ou en son nom, y compris un tiers enregistré, de même que (2) les communications de toute autre entité, dont le but est d'inciter les électeurs à voter ou à s'abstenir de voter, ou à voter pour ou contre un candidat ou un parti. Les plateformes qui utilisent des agents conversationnels ou des fonctions de recherche générés par IA devraient être obligées d'indiquer dans leurs réponses où trouver l'information officielle.
- En période préélectorale et électorale, rendre obligatoire la présence d'un énoncé d'autorisation ou d'une source d'information (p. ex. un lien ou une adresse) indiquant l'origine

de toute communication électorale (qu'elle soit payée ou non) diffusée par une entité politique enregistrée ou une entité politique tenue de s'enregistrer (les tiers dont les dépenses atteignent le seuil d'enregistrement prescrit par la loi).

- Modifier la *Loi électorale du Canada* pour interdire la diffusion de fausses informations dans le but de miner la confiance dans une élection et ses résultats. L'interdiction devrait s'appliquer aux situations où il est démontré que (1) la personne savait que la déclaration était fausse et (2) que la déclaration a été faite dans le but de miner la confiance dans l'élection et ses résultats.

50

Les gouvernements fédéral, provinciaux, territoriaux et autochtones devraient continuer à travailler ensemble sur des stratégies visant à mettre en place et à soutenir des programmes d'éducation en rapport avec les médias sociaux.

## Protéger et promouvoir l'intégrité de l'information en ligne

51

Le gouvernement devrait consulter le public, le secteur privé et ses partenaires internationaux sur les mesures à prendre pour mettre en œuvre les principes de la *Déclaration mondiale sur l'intégrité de l'information en ligne*.



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