

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

L'honorable Marie-Josée Hogue,
commissaire

VOLUME 5

CHAPITRE 19

Recommandations pour mieux protéger les processus et les institutions démocratiques du Canada de l'ingérence étrangère



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 5 : Recommandations pour mieux protéger les processus et les institutions démocratiques du Canada de l'ingérence étrangère.
© 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 5: Recommendations to Better Protect Against Foreign Interference in Canada's Democratic Institutions and Processes

CP32-169/2-2025F-5-PDF
ISBN 978-0-660-75090-3

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

Table des matières

CHAPITRE 19 Recommandations	4
19.1 Introduction	5
19.2 Trois axes d'effort	6
19.3 La résilience institutionnelle	7
Le renseignement	8
Conseiller à la sécurité nationale et au renseignement auprès du premier ministre (CSNR)	14
Clarifier les rôles de coordination	15
Stratégie relative à l'ingérence étrangère	16
Stratégie de communication	17
Connaissance de l'environnement national d'information en ligne	18
Le Protocole public en cas d'incident électoral majeur et le Panel des cinq	20
Le Groupe de travail sur les menaces en matière de sécurité et de renseignements visant les élections	22
Instaurer la confiance du public et des parties prenantes externes	25
Devoir de mise en garde	27
Les parlementaires	28
Les partis politiques	32
Les ambassades et consulats étrangers	40
Déclaration internationale	41
Coopération intergouvernementale	41
19.4 Application de la loi	42
La Gendarmerie royale du Canada	43
Le défi lié à l'utilisation du renseignement comme preuve	44
Interdictions	45
Le financement politique par les tiers	46
Sanctions	47
19.5 Résilience civique	48
Naviguer dans l'environnement informationnel	49
Développer la littératie numérique et médiatique	51
Protéger et promouvoir l'intégrité de l'information en ligne	54
19.6 Appel à l'action sur la répression transnationale	55
19.7 Évaluation et appréciation	56
Liste des recommandations	57

CHAPITRE 19

Recommandations

19.1	Introduction	5
19.2	Trois axes d'effort	6
19.3	La résilience institutionnelle	7
19.4	Application de la loi	42
19.5	Résilience civique	48
19.6	Appel à l'action sur la répression transnationale	55
19.7	Évaluation et appréciation	56

19.1 Introduction

Le Gouvernement du Canada et les chefs de tous les partis reconnus à la Chambre des communes conviennent de l'importance de préserver l'intégrité des institutions démocratiques du Canada, dont ses processus électoraux. C'est pourquoi une partie importante du mandat de la Commission consiste à recommander tout moyen que je juge approprié pour mieux protéger les processus démocratiques fédéraux du Canada contre l'ingérence étrangère. Dans les chapitres précédents, j'ai résumé les éléments de preuve et les autres informations que j'ai reçus, et j'ai exposé mes conclusions. Dans ce chapitre, je ne reviens que sur les conclusions qui ont mené à des recommandations.

L'enquête de la Commission a porté sur la manière dont le Canada réagit à l'ingérence étrangère. Un large éventail d'informations a permis de jeter les bases de mes recommandations. Ces informations proviennent notamment de la preuve issue d'audiences factuelles approfondies, d'avis d'experts présentés lors de la phase relative aux politiques, et d'observations formulées par des membres du public.

Plusieurs recommandations formulées ici visent à corriger un problème ou à combler une lacune constatés par des témoins. D'autres recommandations découlent de l'examen du large éventail de documents déposés en preuve. D'autres encore répondent à des observations et des suggestions formulées par des personnes détenant une expertise universitaire ou une expérience de terrain variées.

Je sais que le gouvernement travaille activement sur de nombreuses questions soulevées durant les travaux de la Commission. Il est possible que certaines des mesures que je recommande aient déjà été adoptées au moment de la publication de ce rapport ou soient actuellement considérées. Dans de tels cas, les recommandations pertinentes devraient être lues comme une approbation de ces initiatives récentes.


Dans plusieurs cas, j'ai recommandé au gouvernement de poursuivre ou d'améliorer une mesure déjà en place. Je l'ai fait pour souligner que ces mesures sont conformes aux éléments de preuve dont je dispose et pour insister sur leur importance, tant pour les décideurs que pour le public.

Je dois aussi souligner que le gouvernement a pris plusieurs mesures pour lutter contre l'ingérence étrangère au cours des deux dernières années, dont un grand nombre pendant que la Commission menait ses travaux. Ces initiatives bienvenues ont très souvent comblé une lacune ou corrigé un problème mis en lumière lors des audiences. En général, cependant, elles n'étaient pas en place depuis assez longtemps pour que la Commission

puisse en évaluer l'efficacité. Le gouvernement devrait procéder à cette évaluation au cours des prochaines années. J'identifie ces mesures plus loin.

Je tiens à préciser que mon mandat limite nécessairement l'étendue de mes recommandations. Mon mandat consistait à examiner l'ingérence étrangère dans les institutions démocratiques du Canada, y compris les processus électoraux. Il n'avait pas pour but d'examiner l'ensemble des questions liées à l'ingérence étrangère. Il faudrait plusieurs années pour les étudier toutes en profondeur. Prenons par exemple la complexité de la compréhension et du traitement de la désinformation et de la répression transnationale.

Je pense que mes recommandations peuvent contribuer à améliorer la capacité du Canada à lutter contre l'ingérence étrangère. En même temps, je reconnais que les moyens utilisés par les États étrangers évoluent constamment. Le gouvernement devra donc évaluer régulièrement l'adéquation et l'efficacité de ses mesures et les modifier si nécessaire. L'ingérence étrangère est un phénomène en constante évolution. Les moyens de la combattre doivent l'être aussi.

Vous trouverez ci-dessous mes recommandations et les raisons qui les motivent. Vous trouverez aussi une liste des recommandations à la fin de ce chapitre. J'ai identifié les recommandations qui, selon moi, pourraient et devraient être mises en œuvre rapidement, peut-être même avant les prochaines élections, à l'aide du visuel suivant : 

Je n'ai pas fixé de délais précis à l'intérieur duquel le gouvernement devrait les implanter, mais je recommande qu'il rende compte de ses progrès au Parlement dans un délai d'un an. Il lui appartiendra ensuite de déterminer la procédure à suivre pour rendre compte de l'avancement de leur mise en œuvre.

19.2 Trois axes d'effort

L'ingérence étrangère est complexe et multiforme. Les entités étrangères qui cherchent à s'ingérer dans les processus et les institutions démocratiques du Canada le font en trouvant et en exploitant les vulnérabilités de notre société et de nos institutions. Le principal défi du gouvernement consiste à réduire ces vulnérabilités et à perturber les tentatives étrangères de les exploiter. En même temps, le gouvernement doit défendre et renforcer les droits, les valeurs et les principes fondamentaux qui rendent notre démocratie possible. Cela inclut la liberté d'opinion et d'expression, la liberté de la presse, et le droit à la vie privée. Maintenir cet équilibre délicat représente un défi.

J'ai cherché à formuler des recommandations qui y répondent.

Les témoins et les experts qui ont comparu devant la Commission ont souligné l'importance cruciale de la résilience pour contrer les effets corrosifs de l'ingérence étrangère (voir, par exemple, le volume 3, chapitres 11 à 13, et le volume 4, chapitre 16). À mon avis, la résilience signifie la capacité à défendre les valeurs et les principes démocratiques et constitutionnels fondamentaux, à préserver les institutions et à maintenir l'imputabilité publique, même face aux menaces.

Les témoins et les experts qui ont comparu devant la Commission ont aussi souligné que renforcer la résilience face à l'ingérence étrangère doit aller au-delà d'une approche pangouvernementale pour englober un effort pansociétal. Différentes composantes de la société et du gouvernement doivent travailler avec une vision partagée et des objectifs communs.

Il y a sans aucun doute plusieurs façons d'élaborer une stratégie en ce sens. Ma vision implique trois axes d'effort :

- **La résilience institutionnelle.** Ce concept englobe nos institutions démocratiques et les personnes chargées de les défendre.
- **La mise en application.** Il s'agit du respect des règles, des normes et du droit.
- **La résilience civique.** Il s'agit de la capacité de la société canadienne à résister à l'ingérence étrangère et à la repousser.

Chaque axe d'effort est nécessaire. Les trois se renforcent mutuellement. Aucun n'est suffisant à lui seul.

19.3 La résilience institutionnelle

Comme expliqué au chapitre 6 (volume 2) et au chapitre 11 (volume 3), plusieurs entités fédérales détiennent des responsabilités en matière d'ingérence étrangère. Pour assurer la coopération entre elles, le gouvernement a établi certains processus et certaines procédures. J'ai examiné ce que les entités pouvaient faire pour améliorer leurs réponses à l'ingérence étrangère et comment elles pouvaient collaborer et coopérer plus efficacement avec d'autres entités. J'ai décidé qu'il serait improductif d'introduire un ensemble entièrement nouveau de structures et de mécanismes, sans tenir compte de ceux qui sont déjà en place. Mes recommandations s'appuient sur ce qui existe déjà. Bien que ces structures puissent être améliorées, elles sont bien pensées, solides et efficaces.

Le renseignement

Diffusion

La première étape pour détecter, prévenir et contrer l'ingérence étrangère consiste à recueillir le renseignement.

Le Service canadien du renseignement de sécurité (le « **SCRS** ») joue un rôle crucial à cet égard. Le SCRS a pour mandat d'enquêter et de faire rapport au gouvernement sur les activités qui, pour des motifs raisonnables, peuvent être soupçonnées de constituer une menace pour la sécurité du Canada. L'ingérence étrangère est l'une de ces activités (voir le volume 3, chapitre 11).

La manière dont le SCRS partage le renseignement qu'il recueille est un élément crucial de la lutte contre l'ingérence étrangère (voir le volume 4, chapitre 14). La preuve montre que durant la période couverte par l'examen de la Commission, la circulation du renseignement du SCRS vers le reste du gouvernement a parfois été problématique :

- Certains rapports ne sont pas parvenus à leurs destinataires.
- Certains rapports demandant une réponse de la part des destinataires sont restés sans réponse.
- Il était parfois impossible de déterminer qui avait reçu ou lu les rapports du SCRS.

En outre, la preuve dont je dispose montre que les agences de renseignement du Canada diffusent une grande quantité de renseignement. Certains témoins m'ont assuré que des processus sont en place pour veiller à ce que les produits de renseignement envoyés soient pertinents pour des personnes spécifiques et des décideurs de haut rang. Cependant, j'ai pu constater que ces processus ne sont pas sans faille.

J'ai vu des cas où des décideurs de haut rang n'ont pas considéré comme particulièrement pertinents des rapports que le SCRS avait signalés à leur attention. J'ai également entendu des témoignages selon lesquels, parfois, trop de renseignement est adressé aux hauts fonctionnaires, ce qui les amène à examiner de nombreux rapports qu'ils n'ont finalement pas besoin de consulter. Tous les rapports n'ont pas besoin d'être lus par le premier ministre, un ministre ou un sous-ministre. Lorsque trop de renseignement est adressé aux décideurs, il y a un risque accru que le renseignement qu'ils doivent consulter ne reçoive pas l'attention qu'il mérite. Le défi consiste à trouver le bon équilibre.

Je comprends que depuis 2023, la communauté de la sécurité nationale et du renseignement a pris des mesures pour améliorer le système gouvernemental de diffusion du renseignement et qu'un suivi des personnes qui ont eu accès au renseignement est désormais effectué (voir le volume 4, chapitre 14). Des efforts sont en cours pour améliorer le partage de renseignement au sein du gouvernement, en faisant appel à des agents des relations avec la clientèle,

au nouvel agent de liaison du SCRS à Sécurité publique Canada et aux autres ministères principaux, et en utilisant le même système de base de données centralisée « Très secret » pour partager les informations classifiées et pour assurer un meilleur suivi des breffages oraux.

J'estime que ces efforts sont nécessaires, mais insuffisants pour améliorer l'échange de renseignement au sein du gouvernement. Des améliorations sont toujours possibles, notamment en ce qui concerne les efforts déployés par les agences pour aider leurs clients à comprendre le renseignement et pour renforcer la capacité des agences à créer des produits qui répondent aux besoins et aux priorités des clients. Il ne suffit pas d'envoyer et de recevoir des informations. Pour être efficaces, celles-ci doivent être lues et comprises par les personnes appropriées et, le cas échéant, entraîner une rétroaction, une directive ou des demandes de complément d'information.

Je constate en particulier que le SCRS ne dispose pas d'un système uniforme pour déterminer ce qu'il pense être le niveau d'importance d'un produit pour ses principaux clients. Sans indication de la pertinence spécifique du rapport aux intérêts du client en matière opérationnelle ou de politique, sa distribution seule ne suffit pas.

En outre, bien que cela n'ait pas été formulé directement, j'ai compris d'après divers témoins que les décideurs de haut rang aimeraient recevoir du SCRS des rapports et des évaluations plus concis et plus directs, sans trop de termes techniques, répétitifs ou exagérés. J'ai aussi constaté que la fiabilité du renseignement et son évaluation dans les rapports manquaient souvent de clarté. La pratique actuelle, qui consiste à répéter la même longue liste de mises en garde générales dans chaque rapport, rend ces avertissements trop faciles à ignorer avec le temps.

Recommandation 1

1. Le Service canadien du renseignement de sécurité (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.

Rétroaction

Je comprends également que, pour définir les priorités du Canada en matière de renseignement, le Bureau du conseil privé (le « **BCP** ») a mis en place un processus de rétroaction entre les agences de renseignement et leurs clients habituels (voir le volume 4, chapitre 14). Ce processus est essentiel et devrait être respecté. En outre, la rétroaction devrait être encouragée à tous les niveaux, régulièrement et fréquemment. La rétroaction reçue devrait être communiquée aux personnes chargées de préparer les rapports. Ils pourront ainsi l'intégrer dans leur travail et faire en sorte que les produits futurs répondent mieux aux besoins des clients en matière de renseignement.

Je note en outre que le processus de rétroaction peut contribuer à combler des fossés, tels que les divergences de vues au sein du gouvernement sur la question de savoir si une activité signalée constitue une ingérence étrangère. La preuve montre que lorsque les renseignements concernent une ingérence étrangère potentielle, il y a parfois des désaccords entre le SCRS et ses clients sur ce qui constitue une ingérence étrangère justifiant l'attention du gouvernement (voir le volume 4, chapitre 14). La preuve montre aussi que la clé de l'élaboration d'une compréhension commune réside dans une communication et des discussions accrues, comme celles qui ont eu lieu entre les ministères au cours des dernières années. Une rétroaction régulière à tous les niveaux peut contribuer à encourager ces discussions.

Cela dit, je m'attends à ce qu'un débat sain se poursuive. Tant que le débat n'entrave pas la prise de décision, il est non seulement sain, mais nécessaire. Les témoins ont noté, et l'histoire l'a montré, qu'il existe un réel danger d'une pensée de groupe en ce qui concerne les questions de sécurité nationale.

Recommandation 2

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 créant de nouveaux.

Transparence et divulgation

La lutte contre l'ingérence étrangère fait intervenir un large éventail de parties prenantes, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du gouvernement. Certaines parties prenantes peuvent disposer des autorisations de sécurité nécessaires pour consulter du renseignement, mais ne pas disposer de l'infrastructure physique et technologique nécessaire pour recevoir, manipuler ou stocker des documents dont le niveau de classification est plus élevé. D'autres parties prenantes peuvent n'avoir aucun personnel bénéficiant d'une autorisation de sécurité (voir, par exemple, le volume 4, chapitres 15 et 16).

Les modifications apportées à la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité* par la *Loi sur la lutte contre l'ingérence étrangère* ont élargi les pouvoirs du SCRS de partager des informations à l'extérieur du gouvernement fédéral, mais des obstacles au partage d'informations classifiées subsistent (voir le volume 3, chapitre 12, et le volume 4, chapitre 16).

Ces obstacles sont amplifiés par ce que certains experts, lors des audiences de la Commission portant sur la confidentialité à des fins de sécurité nationale, ont qualifié de tendance à la surclassification au sein de la communauté canadienne de la sécurité nationale. Des témoins ont affirmé que le SCRS avait l'habitude d'adopter d'emblée des niveaux de protection élevés pour les documents potentiellement sensibles.

J'ai constaté que les documents étaient classifiés en fonction de l'information la plus sensible qu'ils contiennent, et que le Canada ne dispose pas d'un système de déclassification comme celui de certains autres pays. Je crois comprendre que le gouvernement a travaillé sur un tel système, mais qu'un système de déclassification n'a jamais été entièrement développé ou mis en œuvre. La Commission a aussi entendu des témoignages demandant à la communauté de la sécurité nationale et du renseignement d'essayer d'utiliser davantage les produits de sources ouvertes parallèlement aux informations classifiées (voir le volume 3, chapitre 11).

Je dirais que, dans l'ensemble, la preuve révèle l'existence d'une forte culture du secret au sein de la communauté de la sécurité nationale et du renseignement, une culture qui peut entraver la diffusion, l'utilisation et la compréhension du renseignement sur l'ingérence étrangère.

Les témoins du SCRS ont parlé de l'adoption par l'agence d'une « politique de mise en lumière » (« *sunlight policy* ») afin d'être plus directe et plus claire dans ses relations avec la communauté des clients et plus transparente avec les Canadiennes et les Canadiens à l'égard de l'ingérence étrangère (voir le volume 4, chapitre 16). Les témoins indiquent que le SCRS a maintenant compris qu'il doit partager des informations pour mieux protéger les Canadiennes et les Canadiens et gagner leur confiance. En effet, de nombreux témoins du gouvernement ont souligné l'importance d'une transparence accrue. Je note que pour que cette « politique de mise en lumière » réussisse, ceux qui détiennent l'information (principalement le SCRS) doivent être disposés à la partager et trouver des moyens de le faire.

Recommandations 3 et 4

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.

Protocole pour le renseignement concernant les institutions et les acteurs politiques

J'ai également constaté que la collecte, le traitement et la diffusion de renseignement sur les institutions et les acteurs politiques peuvent susciter des sensibilités et des défis particuliers (voir le volume 4, chapitre 15).

Par exemple, le premier ministre a fait remarquer qu'à certains égards, il peut être gênant, de recevoir du renseignement concernant d'autres partis politiques. Les fonctionnaires du SCRS et du BCP ont également discuté du caractère sensible de la communication de renseignement avec le parti au pouvoir lorsque celui-ci concerne d'autres partis politiques. Les témoins du cabinet du premier ministre ont décrit cette question comme devant être résolue.

Il peut également arriver que le partage de renseignements avec le parti au pouvoir sur une éventuelle ingérence étrangère dans leur propre parti suscite des sensibilités particulières. La manière de résoudre ces sensibilités doit également être abordée.

Les fonctionnaires du SCRS ont également décrit les difficultés particulières liées à la communication d'informations classifiées aux parlementaires, sachant que ces derniers peuvent décider d'invoquer le privilège parlementaire pour éviter les conséquences juridiques de la divulgation d'informations classifiées.

J'ai également entendu des témoignages concernant la nécessité d'améliorer la communication de renseignements avec les autres niveaux de gouvernement au Canada et les acteurs politiques au sujet d'une éventuelle ingérence étrangère dans leurs processus.

À mon avis, la communauté de la sécurité nationale et du renseignement devrait établir un protocole pour la collecte, l'analyse et la communication de renseignement sur l'ingérence étrangère potentielle avec les institutions et les acteurs politiques. Ce protocole devrait couvrir des questions telles que la communication de renseignement portant sur les partis d'opposition avec les membres du parti au pouvoir, et la gestion des risques de divulgation se rapportant à la communication d'informations classifiées avec les parlementaires. L'actuel protocole de gouvernance de la Directive ministérielle sur les menaces à la sécurité du Canada dirigées contre le Parlement et les parlementaires (la « **Directive ministérielle** ») (voir le volume 4, chapitre 15) n'aborde pas ces aspects complexes de la communication de renseignement avec les acteurs politiques.

Je note que le protocole de gouvernance prévoit d'éventuelles modifications de ses procédures en matière de conflits d'intérêts. C'est un bon début, mais un cadre plus complet est nécessaire.

Recommandation 5

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.

Conseiller à la sécurité nationale et au renseignement auprès du premier ministre (CSNR)

Le conseiller à la sécurité nationale et au renseignement auprès du premier ministre (le « **CSNR** ») joue un rôle important au sein de la communauté du renseignement, de concert avec les agences de sécurité nationale et de renseignement (voir le volume 3, chapitre 11). L'actuelle CSNR est également sous-greffière du Conseil privé.

Le poste de CSNR est attribué à un fonctionnaire expérimenté. Le rôle du CSNR est de conseiller le premier ministre sur les questions de sécurité nationale. Le CSNR a donc une fonction clé dans la lutte contre l'ingérence étrangère.

J'ai entendu des témoignages selon lesquels le rôle du CSNR a évolué et continue d'évoluer et de gagner en importance pour répondre aux besoins et aux priorités du premier ministre en matière de sécurité nationale. Le fait que le CSNR soit désormais sous-greffier et l'ajout d'un poste de CSNR adjoint reflètent l'importance accrue de la fonction de CSNR, et communiquent cette importance au reste de la communauté de la sécurité nationale et du renseignement du Canada.

Les fonctions d'autres hauts responsables de la sécurité nationale et du renseignement – par exemple, le directeur du SCRS ou le chef du Centre de sécurité des télécommunications (le « **CST** ») – sont définies par la loi. Le mandat, les responsabilités et les limites du CSNR ne le sont pas. Certains, comme l'Office de surveillance des activités en matière de sécurité nationale et de renseignement, ont recommandé que le rôle du CSNR soit officialisé dans un instrument juridique, en particulier en ce qui concerne le partage du renseignement.

Je ne suis pas convaincue que la législation soit la bonne approche. Le rôle du CSNR doit refléter les priorités du premier ministre du moment. En outre, les fonctions de coordination et de politique de ce rôle doivent rester flexibles afin de pouvoir s'adapter à un environnement de menace en constante évolution. La législation, qui est complexe à créer et difficilement modifiable, ne me semble pas adaptée à cet objectif.

Cependant, je reconnais qu'il serait utile que le CSNR, les autres membres du gouvernement et le public comprennent les attentes du premier ministre à l'égard du CSNR. C'est pourquoi la lettre de mandat publique adressée par le premier ministre à l'actuelle CSNR en novembre 2024 était une bonne initiative. Cette pratique consistant à exprimer par écrit ce que l'on attend du CSNR devrait se poursuivre.

Une déclaration publique du mandat du CSNR est essentielle non seulement pour clarifier son rôle auprès du public et de l'ensemble de la communauté de la sécurité nationale et du renseignement, mais aussi pour le rendre responsable de la coordination du programme de sécurité nationale du premier ministre.

C'est pourquoi une lettre de mandat publique ou un autre instrument non législatif devrait être publié avec chaque nouveau gouvernement et chaque fois qu'un nouveau CSNR est nommé. Ce document doit préciser le rôle du CSNR, ses liens avec les autres entités de la communauté de la sécurité nationale et du renseignement, et ce que le premier ministre attend du CSNR.

Je note que le 10 octobre 2024, le Comité des parlementaires sur la sécurité nationale et le renseignement a entamé un examen du rôle du CSNR. Le Comité examine le cadre législatif, réglementaire, politique, administratif et financier du CSNR, ainsi que ses activités.

Recommandation 6

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 (le 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

Plusieurs ministères, organismes et autres entités du gouvernement participent à la détection, à la prévention et à la lutte contre l'ingérence étrangère (voir le volume 3, chapitre 11). Leurs rôles et responsabilités sont généralement bien définis, mais il y a des exceptions.

En particulier, j'estime que les rôles et les responsabilités respectifs du Bureau du Conseil privé (le BCP), dont ceux du CSNR et des secrétariats qui l'appuient et de Sécurité publique Canada, manquent quelque peu de clarté. La longue discussion interministérielle sur l'endroit où loger le coordonnateur national de la lutte contre l'ingérence étrangère (voir le volume 3, chapitre 11) est un exemple de ce manque de clarté quant à savoir qui, du BCP ou de Sécurité publique Canada, est responsable de coordonner les réponses du gouvernement à l'ingérence étrangère.

Si cette question particulière a été plus ou moins résolue, la preuve dont je dispose indique qu'il reste du travail à faire pour définir la responsabilité se rapportant à la coordination stratégique et opérationnelle en matière d'ingérence étrangère. En effet, cette question a fait l'objet de discussions au niveau des sous-ministres au cours de l'année écoulée, mais elles ne semblent pas avoir permis de clarifier la situation.

Le principe de la responsabilité et de l'imputabilité ministérielles, si important dans notre démocratie, exige de définir clairement les rôles et les responsabilités de chaque ministère. Un manque de clarté crée un risque important que les décisions nécessaires pour contrer l'ingérence étrangère ne soient pas prises en temps voulu.

Clarifier les rôles et les responsabilités respectifs du BCP et de Sécurité publique Canada en matière d'ingérence étrangère rendrait leur travail plus efficace et rendrait plus facile de déterminer l'imputabilité de chacun.

Recommandation 7

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

Depuis 2018, le gouvernement a pris plusieurs mesures concrètes pour lutter contre l'ingérence étrangère. Il s'agit notamment de politiques telles que le Plan pour protéger la démocratie canadienne et ses amendements, et la Directive ministérielle et son protocole de gouvernance, et la *Loi sur la lutte contre l'ingérence étrangère* (voir le volume 3, chapitre 12, et le volume 4, chapitre 15).

Toutefois, les mesures prises jusqu'à présent ont été fragmentaires. Cela n'est pas étonnant puisque la menace d'ingérence étrangère s'est accrue et a évolué au cours de la dernière décennie. Le moment est venu d'élaborer une stratégie globale, intelligible et réactive de lutte contre l'ingérence étrangère.

Comme je l'explique au chapitre 12 (volume 3), le gouvernement a commencé à travailler à une stratégie pangouvernementale de lutte contre l'ingérence étrangère en 2018. Le Cabinet a approuvé les principes de cette stratégie au printemps 2022. Malgré cela, le gouvernement n'a toujours pas mis au point une stratégie d'ingérence étrangère accessible au public. Il est temps de le faire. Cette stratégie devrait faire partie de la Stratégie de sécurité nationale renouvelée que le premier ministre a récemment demandé à la conseillère à la sécurité nationale et au renseignement auprès du premier ministre (CSNR) d'élaborer en 2025.

Recommandation 8

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

La preuve soumise à la Commission révèle que dans l'ensemble, le public canadien ne connaît pas les mesures concrètes que le gouvernement a prises pour contrer l'ingérence étrangère. Le gouvernement a fait du travail, mais n'a pas réussi à bien faire connaître ses efforts au public. Par conséquent, plusieurs Canadiennes et Canadiens peuvent croire que rien, ou très peu, n'est fait pour lutter contre l'ingérence étrangère. À mon avis, cela contribue à diminuer la confiance du public dans nos institutions et nos processus démocratiques.

La résilience civique exige que les citoyens aient confiance. Elle exige aussi que les Canadiennes et les Canadiens soient convaincus que nos institutions serviront l'intérêt public et que les titulaires de charges publiques seront tenus responsables de leurs décisions et actions en matière de détection, de prévention et de lutte contre l'ingérence étrangère.

Pour gagner la confiance du public, les institutions démocratiques doivent être efficaces, transparentes et imputables. La confiance dépend de la compréhension qu'a le public des institutions démocratiques, de leur fonctionnement et des raisons pour lesquelles elles sont conçues de la sorte. Elle dépend aussi de la capacité des représentants de ces institutions à communiquer efficacement avec le public et à assumer publiquement la responsabilité de leurs politiques et de leurs actions, qu'elles soient réussies ou non. Enfin, la confiance est maintenue grâce à une surveillance rigoureuse et indépendante. Tout cela nécessite de la transparence et une communication efficace.

À l'instar de sa réponse à l'ingérence étrangère, les efforts de communication du gouvernement ont été jusqu'à présent fragmentés. Chaque ministère ou organisme est responsable de sa propre stratégie de communication. Ce manque de coordination dans la communication sur les risques et les contre-mesures en matière d'ingérence étrangère a donné lieu à des messages incohérents.

Le gouvernement reconnaît depuis longtemps la nécessité d'une stratégie de communication pangouvernementale pour contrer les menaces telles que l'ingérence étrangère. En 2022, le Cabinet a ratifié le mémoire au Cabinet sur la Lutte contre les activités hostiles des acteurs étatiques, qui recommandait la mise en œuvre d'une approche pangouvernementale en matière de communication. Cela n'a pas encore été réalisé.

Je constate qu'Élections Canada dispose d'une stratégie de communication efficace et concertée, en particulier pendant les périodes électorale et préélectorale, afin de rappeler au public les éléments qui garantissent la sécurité des élections. C'est un bon exemple de la manière dont les institutions démocratiques et le gouvernement dans son ensemble peuvent communiquer efficacement avec les Canadiennes et les Canadiens.

À mon avis, une stratégie de communication pangouvernementale est nécessaire pour renforcer la confiance de la population canadienne dans nos institutions démocratiques. Cette stratégie viserait spécifiquement à informer le public sur l'ingérence étrangère, sur les mesures prises et sur les mécanismes mis en place pour protéger ces institutions de l'ingérence étrangère.

Recommandation 9

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

Lors des élections fédérales, générales et partielles, le Mécanisme de réponse rapide du Canada (le « **MRR du Canada** ») est l'entité qui surveille l'environnement informationnel canadien en ligne pour détecter la mésinformation et la désinformation étrangères. Le MRR du Canada fait partie d'Affaires mondiales Canada (« **AMC** »).

Toutefois, ce travail n'est pas l'objectif principal du MRR du Canada. La surveillance de base en ligne de la mésinformation et de la désinformation sur le plan national ne fait pas non plus partie du mandat d'AMC. Ce travail réduit la capacité d'AMC à se concentrer sur son mandat officiel, à savoir traiter les affaires internationales (voir le volume 3, chapitre 12). L'ingérence étrangère est principalement une question nationale.

Il est également important de garder à l'esprit que les campagnes de désinformation visant le discours démocratique ne se limitent pas aux périodes électorale ou préélectorale. L'ingérence étrangère peut se produire dans un contexte électoral, mais son impact sur les processus et les institutions démocratiques s'étend bien au-delà des élections.

À l'heure actuelle, aucun organisme gouvernemental n'a le mandat de surveiller l'environnement informationnel canadien en ligne afin d'identifier les campagnes de mésinformation et de désinformation étrangères

susceptibles d’affecter les institutions démocratiques fédérales, y compris les processus électoraux. J’estime qu’il s’agit là d’une lacune dans la capacité du Canada à identifier et à contrer l’ingérence étrangère dans les processus démocratiques, en particulier lorsque la mésinformation et la désinformation semblent être des techniques de plus en plus courantes utilisées par les États étrangers pour s’ingérer dans les institutions et processus démocratiques. C’est ce qui est apparu clairement lors des dernières élections dans le monde. Les campagnes de désinformation en ligne à sources ouvertes menées par des États étrangers à l’encontre des institutions démocratiques du Canada portent atteinte à notre souveraineté. Il est dans l’intérêt public d’identifier ces activités et que le gouvernement y réagisse.

Toutefois, le Canada ne dispose pas d’un cadre législatif clair ni de politiques appropriées pour collecter et évaluer les informations en ligne de sources ouvertes au Canada d’une manière qui respecte le droit à la vie privée. Ces lois et politiques sont essentielles.

J’insiste sur le fait que je ne recommande pas au gouvernement de surveiller toutes les activités des médias sociaux ou les communications privées ou semi-privées des Canadiennes et des Canadiens. Ils ont le droit de s’associer et de s’exprimer librement en ligne, et le droit à la vie privée s’étend aux espaces en ligne.

Recommandations 10 et 11

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 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

Le renseignement recueilli au fil des ans a donné lieu à plusieurs mesures visant à contrer l'ingérence étrangère. Ces mesures comprennent la mise en œuvre en 2019 du Plan pour protéger la démocratie canadienne (le « **Plan** »). L'une des mesures clés du Plan était la mise en place du Protocole public en cas d'incident électoral majeur (le « **PPIEM** »). Ce protocole établit un processus pour communiquer de manière transparente et impartiale avec les Canadiennes et les Canadiens pendant une élection si un incident ou une série d'incidents menacent l'intégrité de l'élection. Un groupe de cinq hauts fonctionnaires (le « **Panel des cinq** » ou le « **Panel** ») est chargé de déterminer l'existence d'une telle menace à l'intégrité (voir le volume 3, chapitre 12).

Communications au public

Le PPIEM est une très bonne initiative, mais il est inconnu d'un trop grand nombre de Canadiennes et de Canadiens, tout comme l'existence, le rôle et le processus décisionnel du Panel des cinq.

Je suis d'accord avec les conclusions du rapport Rosenberg (voir le volume 3, chapitre 12) selon lesquelles les responsables de la mise en œuvre du PPIEM au sein du gouvernement devraient généralement communiquer davantage avec le public sur le risque d'ingérence étrangère et les mesures en place pour protéger l'intégrité des élections fédérales. Publier des avis sur les sites Web du gouvernement n'est pas suffisant. Un meilleur engagement continu avec le public au sujet du Plan devrait aider à normaliser les communications qui pourraient avoir lieu pendant une campagne électorale. Cela renforcera également la confiance dans les processus électoraux fédéraux, ce qui est particulièrement important à l'approche des élections, mais ne devrait pas se limiter à la période électorale.

Le Panel des cinq doit également mieux informer le public sur son rôle et ses processus décisionnels. Il devrait le faire périodiquement et, au minimum, faire une déclaration spécifique au début de chaque campagne électorale générale. Cela permettrait de s'assurer que si une annonce au titre du PPIEM est nécessaire pendant une élection, le public comprendra mieux le contexte dans lequel elle est faite. Les communications du Panel des cinq devraient également expliquer clairement que l'ingérence étrangère qui n'atteint pas le seuil requis pour une annonce publique sera traitée par les méthodes, canaux et autorités normales de la communauté de la sécurité nationale et du renseignement.

Le PPIEM lui-même et la manière dont le Panel des cinq détermine si le seuil du PPIEM est atteint pendant les périodes électorales devraient être largement diffusés pour permettre au public de comprendre comment ce processus contribue à protéger les élections fédérales de l'ingérence étrangère, ainsi que des menaces internes.

Recommandations 12 et 13

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.

Le seuil

Le seuil fixé par le PPIEM pour une annonce publique est très élevé. Il serait utile d'examiner et de clarifier la question de savoir si le Panel des cinq devrait être habilité à envisager des mesures autres qu'une annonce publique. Il peut y avoir un niveau d'ingérence qui n'est pas suffisant pour affecter l'intégrité des élections en général, mais qui est néanmoins assez important pour justifier une action de la part du Panel lui-même plutôt que d'un ministère ou d'un organisme gouvernemental en particulier. Il pourrait s'agir d'une option lorsque, par exemple, l'ingérence n'affecte qu'une ou quelques circonscriptions. Si le gouvernement décide d'autoriser ce type de réponse, il devra également identifier les mesures qui pourraient être prises.

Recommandation 14

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.

Composition

J'estime que la composition du Panel est appropriée. Il est logique que cinq sous-ministres en fassent partie, étant donné qu'en période électorale, les sous-ministres sont chargés de poursuivre les affaires du gouvernement du Canada. Cela dit, bien que je ne doute pas de l'expérience, de l'impartialité et du bon jugement des membres actuels ou passés du Panel, ils sont tous relativement peu connus du public. Cela peut rendre leurs décisions plus difficiles à accepter pour certaines Canadiennes et certains Canadiens.

De plus, tout le monde ne comprend pas que les fonctionnaires sont non partisans, et certaines personnes peuvent ne pas croire qu'ils le sont. Même si cela n'est pas justifié, certains peuvent associer les fonctionnaires au gouvernement en place. Pour ces raisons, le gouvernement devrait envisager d'ajouter un sixième membre au Panel, extérieur au gouvernement. Ce membre devrait être une Canadienne ou un Canadien éminent en qui le public a confiance et qui pourrait être le visage du Panel si une annonce était nécessaire pendant une période électorale.

Pour assurer la légitimité et l'adhésion du public à cette nomination, le Cabinet devrait envisager de nommer ce sixième membre par un processus qui inclurait la consultation de tous les partis politiques reconnus à la Chambre des communes et les sénateurs.

Recommandation 15

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

Lorsqu'il a créé le PPIEM, le gouvernement a également mis sur pied le Groupe de travail sur les menaces en matière de sécurité et de renseignements visant les élections (le « **Groupe de travail** »). Comme expliqué au chapitre 6 (volume 2) et au chapitre 12 (volume 3), le Groupe de travail est un groupe d'échange d'informations et de coordination composé de représentants du CST, de la Gendarmerie royale du Canada (la « **GRC** »), d'AMC et du SCRS. Il examine le renseignement lié aux élections, fournit une connaissance de la situation et fait régulièrement part de ses observations et du renseignement qu'il reçoit au Panel des cinq.

Le Groupe de travail s'est révélé être une initiative utile. Il préserve l'intégrité et l'indépendance de toutes les agences qui y sont représentées. Il bénéficie de l'expertise de chaque agence et améliore la circulation d'informations sur les ingérences potentielles dans le processus électoral. Il garantit également la souplesse nécessaire pour s'adapter à l'évolution des situations tout en restant concentré sur la tâche à accomplir, orienté vers l'action et bien coordonné.

Processus et continuité

Des témoins ont dit qu'il y avait eu des discussions quant à savoir si le Groupe de travail devrait être officiellement désigné comme un organe permanent. Pour certains, un Groupe de travail permanent pourrait procéder à des évaluations plus solides des menaces nationales, serait mieux placé pour partager les informations avec les parties prenantes et le public, et pourrait s'engager davantage auprès des partenaires internationaux.

Bien que la preuve montre que le Groupe de travail est déjà actif en dehors des périodes électorales, je ne pense pas que, pour l'instant, le niveau de menace d'ingérence étrangère soit suffisamment élevé pour justifier que le Groupe de travail devienne un organe autonome et permanent.

Cependant, il serait intéressant d'intégrer le Groupe de travail dans une organisation plus structurée. Cela éviterait de continuer à dépendre principalement de la bonne volonté des partenaires représentés au sein du Groupe de travail.

La preuve montre que le Groupe de travail a eu des retombées négatives sur les activités habituelles de certains de ses membres. Les membres du Groupe de travail devraient identifier plus clairement les postes qu'ils peuvent pourvoir en cas de besoin et les renforts dont ils disposent à l'interne pour compenser la surcharge de travail nécessaire. Cela permettrait une meilleure planification (tant sur le plan financier que sur celui des ressources humaines) et offrirait une plus grande stabilité entre les périodes de mobilisation. Cela permettrait également de disposer d'une réserve de talents facilement disponible et d'une plus grande capacité d'expansion si les besoins ou la menace augmentent au fil du temps. Enfin, cela faciliterait la planification, la formation et les exercices de simulation entre les périodes de mobilisation.

Dans le cas d'une élection partielle, le Groupe de travail devrait évaluer la vulnérabilité de la circonscription à l'ingérence étrangère avant le début de l'élection partielle. Le Groupe de travail devrait être activé s'il estime que l'élection partielle est susceptible de faire l'objet d'ingérence étrangère.

Étant donné que le Groupe de travail n'a pas été conçu pour être actif tout au long de l'année, sa structure actuelle, avec une présidence tournante et la rotation des membres, rend difficile de développer une mémoire institutionnelle. Cela rend aussi plus difficile d'établir et de maintenir la confiance avec des partenaires externes, comme les partis politiques. C'est pourquoi je pense qu'il serait utile d'avoir une présidence permanente.

Contrairement à ce qui se passe pendant la campagne électorale d'une élection générale, la convention de transition n'est pas en vigueur pendant les élections partielles. Cela signifie que le PPIEM n'est pas activé. Dans cette situation, le Groupe de travail rend compte à un comité interministériel de sous-ministres plutôt qu'au Panel des cinq. La manière dont le Groupe de travail rend compte aux sous-ministres pendant les élections partielles ainsi que les responsabilités de ces sous-ministres devraient être formalisées dans son mandat.

Le mandat du Groupe de travail devrait formaliser son mode de fonctionnement lors des élections générales et partielles fédérales.

Les membres

Plus haut dans mes recommandations, j'ai proposé que le gouvernement envisage la création d'un nouvel organisme chargé de surveiller l'environnement informationnel canadien de sources ouvertes en ligne pour y déceler la désinformation potentiellement attribuable à des États étrangers. Tout comme le Mécanisme de réponse rapide du Canada (MRR du Canada), cet organe aurait un rôle important à jouer au sein du Groupe de travail et devrait être ajouté à ses membres permanents.

AMC devrait continuer à avoir un représentant au sein du Groupe de travail afin de pouvoir fournir un contexte international et diplomatique et des conseils aux autres membres et, lors des élections, au Panel des cinq. Cela permettrait également de s'assurer que le Groupe de travail continue de recevoir des informations pertinentes recueillies par le MRR du Canada. Ces informations peuvent être essentielles pour le Panel des cinq lorsqu'il évalue l'effet que pourraient avoir certaines activités ou une annonce publique.

Les organisations et agences participant au Groupe de travail devraient s'assurer que leur participation ne se fait pas au détriment de leurs activités en cours, et elles devraient expliquer comment elles ont l'intention de le faire. Le gouvernement devrait veiller à ce que ces tâches supplémentaires soient correctement financées, si nécessaire.

Pour assurer la continuité, le mandat du Groupe de travail devrait également être modifié pour garantir que tous ses membres ne soient pas remplacés en même temps.

Communications au public

Le public devrait être informé de ce que fait le Groupe de travail et, dans la mesure du possible, de ses méthodes. La pratique du Groupe de travail depuis les élections partielles de juin 2023, qui consiste à produire des rapports publics après action, est un pas dans la bonne direction. Cette pratique devrait être incluse dans le mandat du Groupe de travail.

Recommandation 16

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.

Je tiens à souligner l’importance de la mise en place des mesures décrites ci-dessus dès que possible. À l’exception de l’ajout d’un représentant de l’organe de contrôle nouvellement recommandé, ces recommandations devraient être mises en œuvre avant les prochaines élections.

Instaurer la confiance du public et des parties prenantes externes

La Commission a entendu à plusieurs reprises que, dans de nombreuses communautés parmi les plus vulnérables à l’ingérence étrangère, les personnes ciblées sont réticentes à faire part de leurs expériences. Elles n’ont pas confiance dans les agences de sécurité nationale et d’application de la loi et craignent les représailles. Cela peut priver le SCRS d’informations précieuses.

Plusieurs ont également indiqué qu’ils ne savaient pas où signaler un incident ou une information et qu’ils aimeraient avoir accès à une ressource désignée (voir le volume 4, chapitres 16 et 17, et le volume 6). Ces témoignages mettent en relief deux enjeux importants.

Le premier concerne la coordination et la collaboration entre les agences gouvernementales. La multiplicité des points d'accès à l'administration n'est pas utile si un membre du public se voit répéter par ceux qu'il contacte que sa plainte doit être adressée ailleurs ou, pire, s'il n'obtient pas de réponse. Il est facile de comprendre pourquoi il peut alors se sentir désorienté ou abandonné par le gouvernement.

Le deuxième enjeu est celui des attentes du public. Il est vrai que les différentes agences ont des mandats différents et ce qu'elles peuvent faire en réponse aux rapports diffère considérablement. Ce que les organismes d'application de la loi peuvent faire est différent de ce qu'une agence de renseignement peut faire. En outre, il se peut très bien qu'aucune agence fédérale n'ait le mandat ou ne soit en mesure d'apporter son aide dans certains domaines. C'est un fait que le public a du mal à comprendre et à accepter, en particulier lorsqu'il essaie d'obtenir de l'aide.

Je crois comprendre que le SCRS a déjà mis en place une ligne d'assistance téléphonique pour les signalements anonymes d'ingérence étrangère. Il s'agit d'une excellente initiative, mais qui ne résorbe pas entièrement les deux enjeux susmentionnés. Bien qu'un système de signalement plus coordonné, dans lequel les membres du public peuvent s'adresser à un point de contact unique ou à une ligne d'assistance, ait du mérite, il est important que le point de contact désigné trie activement les signalements vers l'acteur gouvernemental approprié et assure le suivi des personnes utilisant la ligne d'assistance.

La preuve indique également que le SCRS, la GRC et le CST comprennent l'importance de la confiance du public pour remplir leurs mandats et qu'ils s'efforcent d'améliorer leur engagement auprès du public de diverses façons (voir le volume 4, chapitres 16 et 17). Malgré ces efforts, d'après ce que m'ont dit les membres des communautés de la diaspora, je conclus qu'il reste du travail à faire pour instaurer leur confiance dans les institutions canadiennes chargées de la sécurité nationale et du renseignement.

Il est difficile d'établir une relation de confiance avec une communauté dont les membres ont le sentiment d'être incompris, homogénéisés, victimisés et soumis à des contrôles policiers excessifs. Les personnes chargées de la sensibilisation doivent comprendre la communauté qu'elles cherchent à approcher. La meilleure façon d'acquérir cette connaissance est de vivre ou de partager des expériences. Des mesures ont été prises pour tendre la main aux communautés concernées et instaurer un climat de confiance avec elles. Toutefois, ce travail doit se poursuivre et bénéficier de ressources appropriées et d'un renforcement à tous les niveaux.

Recommandations 17 et 18

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

Lorsque le gouvernement reçoit du renseignement sur de l'ingérence étrangère, il décide des suites à y donner. Dans certains cas, la nature du renseignement peut inciter le gouvernement à prendre des mesures directes. C'est généralement le cas lorsque le renseignement fait état d'une menace crédible de préjudice grave (voir le volume 3, chapitres 12 et 13, et le volume 4, chapitre 15).

Cependant, le SCRS n'a pas de politique spécifique sur le partage d'informations avec la police concernant des menaces à la vie d'une personne. Des témoins du SCRS ont déclaré que, lorsqu'il dispose d'informations sur une menace d'atteinte à l'intégrité physique ou à la vie d'une personne, le SCRS fait immédiatement appel aux autorités policières pour assurer la protection physique de cette personne, tout en prenant les mesures nécessaires pour protéger la source de l'information.

Je suis d'avis que Sécurité publique Canada devrait adopter une approche cohérente et coordonnée pour que le SCRS et la GRC mettent en garde les personnes au Canada des menaces crédibles de préjudice grave potentiellement attribuables, directement ou indirectement, à des entités étrangères. En collaboration avec les agences concernées, Sécurité publique Canada devrait envisager et fixer un seuil d'alerte approprié et élaborer une politique officielle qui reflète ce seuil et fixe des délais pour la diffusion des alertes.

Cette politique devrait également être publiée en ligne. Cela permettrait d'assurer une transparence importante autour d'un processus que le public peut ne pas bien comprendre. La politique pourrait exiger de mettre en garde à la fois les personnes confrontées à une menace crédible de préjudice grave et les personnes chargées de les protéger. L'entité responsable de protéger la personne menacée variera bien entendu selon les circonstances. Dans le cas des parlementaires, il s'agirait du sergent d'armes, du directeur de la sécurité du Sénat, du service de protection du Parlement et de la GRC. Dans d'autres cas, il pourrait s'agir de la police locale et des responsables locaux pertinents en matière de sécurité.

Recommandation 19

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

Les parlementaires élaborent les lois, s'opposent au gouvernement et peuvent influencer les politiques. C'est pourquoi ils sont des cibles potentielles de l'ingérence étrangère visant l'une des principales institutions démocratiques du Canada.

La Directive ministérielle sur les menaces contre les parlementaires

La récente Directive ministérielle et le protocole de gouvernance qui en découle sont des moyens nécessaires et importants pour renforcer la capacité de la communauté de sécurité nationale et de renseignement de protéger les processus démocratiques contre les ingérences étrangères (voir le volume 3, chapitre 12 et le volume 4, chapitre 15).

Je note cependant que la Directive ministérielle et le protocole de gouvernance ne prévoient pas de délais précis pour mener à bien le processus requis pour informer les parlementaires. La preuve a montré des cas où des consultations et des discussions ont pris trop de temps. Il s'agit d'une préoccupation, en particulier dans les cas où le risque pour les parlementaires peut être pressant. Tel qu'il est actuellement rédigé, le protocole de gouvernance semble exiger des consultations approfondies – et potentiellement longues – même lorsque l'imminence d'une menace exige une action immédiate.

Recommandation 20

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.

Informers les parlementaires sur les cybermenaces et les campagnes de désinformation

La cybercampagne APT 31 ciblant certains parlementaires a mis en évidence le fait que la Directive ministérielle ne couvre pas expressément les menaces identifiées par des organismes autres que le SCRS (voir le volume 4, chapitre 15). Certains témoins du gouvernement ont déclaré que, si l'incident APT 31 se produisait aujourd'hui, il relèverait très probablement de la Directive ministérielle et serait traité en conséquence. Ce point de vue a toutefois été contesté.

De plus, il n'existe pas de procédure documentée sur la manière d'informer les parlementaires des cybermenaces, sur la personne chargée de les informer ou sur les circonstances dans lesquelles ils seraient informés.

Une politique officielle est nécessaire pour informer les parlementaires des cybermenaces. Des milliards de cybermenaces (généralement infructueuses) visent chaque année l'infrastructure technologique du Canada. Il ne serait ni possible ni utile d'informer les parlementaires de chaque cybermenace. Ils ne devraient plutôt être informés que dans des circonstances appropriées, en particulier lorsqu'ils ont été ou sont expressément ciblés.

Une politique similaire pourrait également être développée pour informer les parlementaires ou les candidats aux élections fédérales qui ont été visés par des campagnes de désinformation potentiellement attribuables à un État étranger. Cela pourrait se faire dans un premier temps en collaboration avec le MRR du Canada. Par la suite, la tâche pourrait être confiée au nouvel organisme que je recommande de créer pour surveiller l'environnement informationnel domestique de sources ouvertes en ligne.

Recommandations 21, 22 et 23

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.

Éducation et formation concernant l'ingérence étrangère

L'éducation et la formation peuvent réduire la vulnérabilité des parlementaires à l'ingérence étrangère. Par exemple, la formation pourrait porter sur la manière dont l'ingérence étrangère peut se manifester et sur les mesures à prendre en cas d'ingérence, et fournir des éclaircissements sur les interactions autorisées avec les États étrangers. La preuve montre que la ligne de démarcation entre un comportement acceptable de la part d'un État étranger et une ingérence étrangère n'est parfois pas claire (voir le volume 3, chapitre 10). La preuve montre également que les parlementaires ne savent pas nécessairement où tracer cette ligne (voir le volume 4, chapitre 18).

L'administration de la Chambre des communes a travaillé avec la communauté de la sécurité nationale et du renseignement pour fournir des breffages non classifiés aux députés et à leur personnel. Ces breffages couvrent le paysage des menaces d'ingérence étrangère et les précautions que les députés et les membres de leur personnel peuvent prendre. Ces breffages devraient se poursuivre.

Les sénateurs peuvent également être la cible d'ingérence étrangère. Toutefois, il semble que le gouvernement a récemment entamé des préparatifs en vue de fournir aux sénateurs des informations similaires.

Il arrive que les parlementaires aient besoin de recevoir du renseignement classifié. Il peut s'agir d'une mesure prise en vertu de la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité* ou de la Directive ministérielle et du Protocole de gouvernance. Pour cette raison, ils doivent comprendre les limites inhérentes au renseignement, le processus de collecte du renseignement et les conséquences de la divulgation d'informations classifiées. En se familiarisant avec la nature du renseignement, les parlementaires seront moins vulnérables à l'ingérence étrangère. Cela les aidera également à s'acquitter de leurs responsabilités en matière de reddition de comptes, tant au Sénat qu'à la Chambre des communes.

Recommandation 24

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.

Le Registre pour la transparence en matière d’influence étrangère

La *Loi sur la transparence et la responsabilité en matière d’influence étrangère* (la « **LTRIE** »), récemment adoptée, établira un registre destiné à promouvoir la transparence des activités menées pour des commettants étrangers. Les personnes ou entités qui concluent des arrangements avec un commettant étranger pour effectuer certaines activités en lien avec des processus politiques ou gouvernementaux au Canada doivent fournir des informations à un commissaire qui, à son tour, établira et tiendra un registre public.

Le régime de la *LTRIE* est assez similaire à la *Loi sur le lobbying* au palier fédéral. Les deux autorisent les activités liées aux processus politiques ou gouvernementaux, mais en raison du risque d’influence inappropriée, exigent la transparence.

Le Commissariat au lobbying du Canada encourage les parlementaires contactés par des lobbyistes à vérifier le registre des lobbyistes, à demander aux lobbyistes s’ils connaissent la *Loi sur le lobbying* et le *Code de déontologie des lobbyistes* et à prendre d’autres mesures pour encourager le respect de la loi. De cette façon, les parlementaires ont un rôle à jouer dans le respect de la loi.

Les parlementaires ont aussi un rôle à jouer pour détecter, prévenir et contrer l’ingérence étrangère. Il s’agit là d’un élément important de l’approche pansociétale. Il est raisonnable d’attendre des parlementaires qu’ils prennent toutes les mesures disponibles contre l’ingérence étrangère. La consultation proactive du Registre pour la transparence en matière d’influence étrangère est un moyen d’y parvenir. Ils seraient à tout le moins informés des relations existantes entre les personnes avec lesquelles ils interagissent et les États étrangers.

Recommandation 25

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

Les partis politiques font partie des acteurs centraux de notre système démocratique. Les partis recrutent et soutiennent des candidats, recrutent des membres, choisissent des chefs et se disputent les votes sur la base de leurs programmes politiques. Ils constituent un point de contact essentiel entre le public et le processus électoral.

Les partis politiques sont souvent qualifiés d'organisations publiques en raison de la fonction vitale qu'ils remplissent lors des élections. Mais ce sont des organisations privées. Ils ont une gouvernance autonome, ont leurs propres critères d'adhésion et établissent leurs propres principes directeurs et leurs propres valeurs. En ce sens, les partis politiques sont des entités privées au service d'un intérêt public.

Tous les représentants des partis qui ont témoigné lors des audiences publiques de la Commission ont exprimé une certaine inquiétude quant à l'ingérence étrangère susceptible de cibler les partis politiques (voir le volume 3, chapitre 13).

Il est dans l'intérêt public d'aider les partis politiques à se protéger contre l'ingérence étrangère et à développer les outils et les compétences dont ils ont besoin pour détecter et combattre l'ingérence étrangère. Compte tenu du rôle public des partis politiques, il semble approprié de consacrer des ressources publiques à cette fin.

Guide sur les meilleures pratiques

Les partis politiques ont un rôle à jouer dans la réaction pansociétale à l'ingérence étrangère. Pour être en mesure de détecter, prévenir et contrer l'ingérence étrangère, ils doivent d'abord être sensibilisés aux tactiques d'ingérence étrangère et apprendre à se protéger. Le gouvernement a organisé des séances d'information à l'intention des partis politiques, mais je pense qu'il serait également utile que les partis disposent d'une ressource qu'ils pourraient utiliser pour former leur personnel et consulter lorsque certaines situations se présentent, par exemple lorsqu'une personne se rend

à l'étranger. En même temps, il est important de reconnaître que, même si le gouvernement peut en faire davantage pour donner des outils aux partis politiques, il revient finalement aux partis politiques eux-mêmes de les utiliser.

Recommandation 26

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.

Certains partis politiques ont eu des contacts avec le Centre canadien pour la cybersécurité (le « **CCC** ») du CST et l'ont trouvé utile à des degrés divers. Au moins deux partis ont également consulté des experts externes en cybersécurité. La capacité de chaque parti à répondre aux cybermenaces, y compris à l'ingérence étrangère, est déterminée par ses ressources. Ainsi, certains partis sont moins à même que d'autres de détecter, prévenir et contrer les cybermenaces étrangères.

Je comprends que le CCC fournit déjà des conseils et d'autres services de cybersécurité aux partis politiques qui en font la demande et qu'il fournit une gamme de ressources au public sur son site Web. Bien que cela soit très utile, dans la pratique il pourrait être plus efficace qu'elle fournisse aux partis, de manière proactive, une compilation des meilleures pratiques régulièrement mises à jour. En s'adressant activement aux partis, plutôt qu'en comptant sur eux pour venir à elle, le CCC pourrait mieux atteindre son objectif ultime, qui est de doter les partis politiques des outils dont ils ont besoin pour se protéger.

Recommandation 27

27. Le Centre canadien pour la cybersécurité devrait fournir aux partis, de manière proactive, une compilation régulièrement mise à jour des meilleures pratiques.

Autorisations de sécurité pour les chefs de partis politiques

Les chefs des partis politiques ont des pouvoirs et des responsabilités uniques dans le système démocratique canadien. Ils décident d'approuver ou de rejeter tout candidat qui se présente aux élections au nom du parti et assignent des personnes à des postes et des fonctions au sein du parti. Les chefs de parti ne peuvent pas expulser un député du Parlement une fois qu'il est élu, mais ils peuvent l'expulser du caucus du parti. Les chefs de parti peuvent également, de manière informelle, faire part de leurs préoccupations aux députés, définir leurs attentes et leur adresser des avertissements en cas de comportement inapproprié. Plusieurs témoins ont indiqué que ces pouvoirs étaient des outils potentiels pour lutter contre l'ingérence étrangère ciblant les parlementaires (voir le volume 4, chapitre 15).

Des témoins ont également indiqué que, jusqu'à récemment et pour éviter les apparences de partisanerie, le premier ministre ne recevait généralement pas de renseignement sur un membre d'un autre parti.

Dans l'idéal, ce renseignement devrait être communiqué au chef du parti concerné. Dans certains cas, cela s'est produit parce que le chef disposait de l'autorisation de sécurité de niveau « Très Secret » nécessaire pour recevoir des informations classifiées.

Il est préférable que les chefs des partis politiques disposent d'une autorisation de sécurité de niveau « Très secret ». Un chef de parti sans autorisation peut ne pas être en mesure de recevoir les informations détaillées dont il a besoin pour comprendre le risque d'ingérence étrangère auquel son parti est confronté et pour agir en conséquence.

Toutefois, dans notre système politique, il n'est pas souhaitable, et peut-être pas même possible, d'exiger d'un chef qu'il demande et obtienne une autorisation de sécurité. Les autorisations de sécurité peuvent être refusées pour toutes sortes de raisons, y compris des raisons qui n'ont rien à voir avec le demandeur. En outre, exiger d'un dirigeant qu'il obtienne une autorisation de sécurité constituerait une intrusion du gouvernement dans la liberté qu'ont les membres d'un parti politique de choisir leur chef. L'imposition d'une autorisation de sécurité obligatoire pour les chefs de parti constituerait, à mon avis, une grave ingérence dans les règles fondamentales de la démocratie canadienne, car elle pourrait entraîner la disqualification de la personne choisie par les membres d'un parti pour le diriger.

Il est néanmoins essentiel que chaque parti soit en mesure de recevoir des informations classifiées et, plus important encore, d'agir en conséquence. Par exemple, si des préoccupations importantes et crédibles concernant un candidat à l'investiture sont révélées suffisamment tôt dans le processus d'investiture, le candidat ne devrait peut-être pas être autorisé à continuer. Si des inquiétudes importantes et crédibles sont identifiées concernant un parlementaire en exercice, il se peut que des mesures doivent être prises pour atténuer les risques. Il peut s'agir de s'assurer que le parlementaire ne soit pas en position de recevoir des informations classifiées ou de s'assurer

qu'il ne se voit pas confier une position d'autorité au sein du caucus, comme le leader à la Chambre, le whip ou le président du caucus. Les décisions relatives à ces situations incombent généralement au chef de parti. Si un chef de parti ne dispose pas d'une autorisation de niveau « Très secret », il pourrait envisager de déléguer une partie de son autorité et de ses prérogatives à un représentant disposant d'une autorisation de sécurité.

Recommandation 28

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.

Points de contact dédiés

Dans l'ensemble, la preuve indique que les communications entre les agences de sécurité nationale et de renseignement et les partis politiques représentés à la Chambre des communes ont été inégales et incohérentes (voir le volume 4, chapitre 15). Cela peut s'expliquer en partie par le fait que les représentants des partis traitant avec le gouvernement ont changé au fil du temps et que les agences gouvernementales n'en ont pas été informées.

De plus, bien que le gouvernement ait organisé des séances d'information classifiées et non classifiées à l'intention des représentants des partis politiques par l'intermédiaire du Groupe de travail et du Bureau du Conseil privé, les représentants ont généralement déclaré qu'ils n'avaient pas trouvé ces séances particulièrement utiles. Cela peut expliquer la faible participation aux réunions d'information non classifiées lors des élections partielles de 2023 et 2024.

La transparence du gouvernement et une communication efficace renforcent la confiance. Elles peuvent également contribuer à informer les partis politiques sur les situations susceptibles de créer une vulnérabilité à l'ingérence étrangère. Cette connaissance peut contribuer à prévenir et à contrer l'ingérence étrangère. Elle peut également permettre d'identifier les personnes qui pourraient être vulnérables à l'ingérence étrangère. Une relation cohérente et continue entre les partis politiques et les agences de sécurité nationale et de renseignement est un élément nécessaire à la transparence et à une communication efficace.

Recommandations 29 et 30

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.

Assemblées d’investiture et courses à la direction des partis

Les efforts visant à influencer sur le processus législatif peuvent commencer avant même les élections, notamment lors des assemblées d’investiture des partis et des courses à la direction. Par exemple, la Commission a constaté une possible ingérence étrangère dans une assemblée d’investiture dans la circonscription de Don Valley-Nord en 2019 (voir le volume 2, chapitres 7 et 9).

Les assemblées d’investiture peuvent être considérées comme la première étape d’une élection. Comme je l’ai expliqué au chapitre 13 (volume 3), chaque parti politique établit, met en œuvre et applique ses propres règles encadrant ses processus d’investiture. À quelques exceptions près, Élections Canada ne règlemente pas ces courses. Le seul rôle d’Élections Canada dans les processus d’investiture est de superviser un ensemble limité de règles sur le financement politique.

Bien que la preuve dont je dispose n’indique pas que l’ingérence étrangère dans les investitures fédérales soit un phénomène répandu à ce jour, les assemblées d’investiture sont néanmoins vulnérables à l’ingérence étrangère. L’ingérence peut se manifester par des votes lors d’une assemblée d’investiture, ou par des communications, des dons (en espèces ou en nature) ou de l’intimidation (voir le volume 2, chapitre 7 et le volume 3, chapitre 13).

Les États étrangers pourraient également manipuler les assemblées d’investiture en achetant des droits d’adhésion inauthentiques. Ils pourraient acheter des droits d’adhésion en masse et les attribuer à des personnes qui voteront comme l’État étranger le souhaite. Les électeurs qui ne sont pas citoyens canadiens ou résidents permanents (les étudiants étrangers originaires d’États autocratiques, par exemple) peuvent être soumis à la coercition de leur pays d’origine.

L’ingérence est également un risque dans les courses à la direction des partis. Les acteurs étatiques considèrent probablement que les courses à la direction produisent plus d’avantages pour eux que les assemblées d’investiture. Les chefs des partis politiques jouissent d’une autorité considérable au sein de leur parti et peuvent devenir premier ministre.

Les représentants des partis politiques qui ont témoigné ont exprimé leur ferme opposition à toute forme de contrôle gouvernemental des processus des partis. Cependant, je partage l'avis du directeur général des élections, exprimé dans ses recommandations à la Commission, selon lequel le droit de vote dans les assemblées d'investiture et les courses à la direction devrait être limité aux citoyens canadiens et aux résidents permanents. Cela réduirait probablement l'utilisation de certaines méthodes d'ingérence étrangère.

La plupart des partis politiques ont déjà une telle règle d'adhésion. L'inscrire dans la loi garantirait son respect, surtout si le directeur général des élections ou le Bureau du commissaire aux élections fédérales, selon le cas, se voit confier une certaine autorité pour en surveiller le respect. Elle renforcerait également la cohérence entre les règles des partis politiques et le droit électoral canadien, puisque seuls les citoyens canadiens peuvent voter aux élections fédérales et que seuls les citoyens canadiens et les résidents permanents peuvent verser une contribution aux partis, aux candidats, aux associations de circonscription et aux candidats à la direction et à l'investiture.

J'ai récemment pris connaissance par le biais des médias des règles établies par le Parti libéral du Canada pour régir sa course à la direction et j'ai noté que le vote est limité aux membres du parti qui sont des citoyens canadiens, des résidents permanents ou des personnes ayant un statut en vertu de la *Loi sur les Indiens*.

Étant donné que cette question n'a pas du tout été explorée dans les procédures devant moi, je n'ai ni inclus ni exclu les personnes ayant un statut en vertu de la *Loi sur les Indiens* (et qui ne sont pas des citoyens canadiens ou des résidents permanents) de ma recommandation sur les droits de vote dans les assemblées d'investiture et les courses à la direction. Le fait que je ne mentionne pas ces personnes ne doit toutefois pas être considéré comme une prise de position dans un sens ou dans l'autre.

Les partis politiques sont des entités privées et, dans notre démocratie, ils disposent d'une autonomie considérable dans leur processus de prise de décision. C'est pourquoi je ne recommande pas d'imposer de nouvelles règles concernant les personnes habilitées à voter. Je ne recommande pas non plus que le Groupe de travail surveille et évalue les assemblées d'investiture et les courses à la direction, bien que le gouvernement puisse envisager de mettre le Groupe de travail à la disposition des partis politiques pour surveiller une course à la direction à leur demande. Mais j'encourage vivement tous les partis et leurs associations de circonscription à adopter des règles plus strictes concernant les personnes habilitées à voter dans les assemblées d'investiture et les courses à la direction. Ces règles pourraient inclure l'obligation d'être membre du parti pendant une période minimale plus longue et d'apporter une preuve de résidence dans la circonscription.

Si, dans le cadre de ses activités habituelles, le Groupe de travail obtient des informations crédibles et fiables concernant une ingérence étrangère potentielle dans une assemblée d'investiture ou la course à la direction d'un parti politique, il devrait en faire part au comité de sous-ministres concerné et alerter le parti. Comme indiqué dans les Recommandations 28 et 30, le chef du parti et/ou les représentants ayant une autorisation de sécurité devraient recevoir l'information. Le gouvernement pourrait envisager d'autres moyens pour le Groupe de travail d'aider les partis politiques qui choisissent de s'adresser à lui.

Je suis également d'accord avec le directeur général des élections pour dire que les partis et les associations de circonscription devraient être tenus de déposer leurs règles relatives aux assemblées d'investiture et aux courses à la direction auprès d'Élections Canada, et de déposer les avis d'assemblées et de courses avant et après leur tenue. Je suis également d'accord pour que tous les candidats soient tenus de déposer un rapport financier auprès d'Élections Canada, et non seulement ceux qui dépassent un plafond de contributions ou de dépenses.

L'article 282.4 de la *Loi électorale du Canada*, qui interdit aux étrangers d'exercer une influence indue, devrait être modifié pour s'appliquer aux assemblées d'investiture et aux courses à la direction, et devrait également s'appliquer en tout temps (et pas seulement en période électorale). En effet, les tentatives d'influence peuvent avoir lieu à tout moment, et les assemblées d'investiture et les courses à la direction ne se déroulent pas nécessairement pendant une période électorale ou préélectorale.

Enfin, j'approuve la recommandation du directeur général des élections d'étendre les interdictions qui s'appliquent aux élections (corruption et intimidation, par exemple) aux assemblées d'investiture et aux courses à la direction.

Recommandation 31

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.
-

Financement

Un expert participant aux tables rondes sur les politiques a souligné que, de 2004 à 2015, les partis politiques fédéraux canadiens avaient droit à une « subvention par vote », qui se traduisait par un paiement annuel d'environ 1,75 \$ pour chaque vote obtenu lors de l'élection la plus récente. Cette subvention permettait aux partis politiques de bénéficier d'un financement stable. Sa suppression pourrait avoir fragilisé le financement des partis.

Au Canada, seuls les citoyens canadiens et les résidents permanents peuvent faire des dons politiques. Les dons d'entreprises et de syndicats sont illégaux. En outre, le montant des dons des particuliers est plafonné. Ces mesures visent à garantir que les intérêts des entreprises, des syndicats et des particuliers n'influencent pas indûment les politiciens canadiens. Toutefois, elles représentent un défi financier pour les partis, les candidats et les autres entités politiques. Elles peuvent également les rendre plus vulnérables aux acteurs étrangers et au financement illégal. Je n'ai pas

suffisamment approfondi la question pour me faire une opinion sur ce que devrait être le système, mais je pense qu'il pourrait être utile que le gouvernement réfléchisse à l'équilibre approprié entre le financement privé et le financement public des partis politiques, étant donné qu'ils servent l'intérêt public.

Recommandation 32

32. Le gouvernement devrait examiner l'opportunité de créer un système de financement public des partis politiques.

Les ambassades et consulats étrangers

Affaires mondiales Canada (AMC) a eu des contacts fréquents avec des représentants de pays connus pour leur ingérence étrangère. La preuve présentée à la Commission lors de ses audiences publiques suggère qu'une partie de l'ingérence étrangère (et de la répression transnationale) entreprise par le personnel diplomatique étranger est effectuée par l'intermédiaire des consulats. Cette preuve met en cause les consulats de Toronto et de Vancouver en particulier.

Malgré cela, peu d'éléments ont été présentés sur l'engagement direct et préventif d'AMC auprès des consulats en cas d'ingérence étrangère. Cela fournit à AMC l'occasion de communiquer clairement ses attentes en matière de comportement diplomatique approprié avec les personnes et entités qui sont possiblement à la source du problème. Les diplomates étrangers en poste dans les ambassades sont sans aucun doute au courant des activités de leurs consulats et peuvent même les diriger. Néanmoins, le personnel des consulats peut se sentir obligé de réduire l'ampleur de ses actions une fois qu'AMC lui a dit directement que ces actions sont inappropriées.

Recommandation 33

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

À la suite de la détention arbitraire de deux Canadiens par la République populaire de Chine en 2018, le Canada a pris la tête de pays aux vues similaires en lançant une *Déclaration contre le recours à la détention arbitraire dans les relations d'État à État* (la « **Déclaration** »). À ce jour, 79 pays ont approuvé la Déclaration, bien qu'elle reste non contraignante. Les signataires sont en grande partie des démocraties qui croient en l'ordre international fondé sur des règles. La Déclaration a pour objectif déclaré de mettre fin aux détentions arbitraires de ressortissants étrangers, mais un résultat plus réaliste serait d'augmenter le coût diplomatique de ces détentions arbitraires.

Le Canada a cherché à utiliser sa propre définition de l'ingérence étrangère, à la fois au Canada et dans la gestion des activités des diplomates canadiens à l'étranger. Cette définition n'est pas reconnue par de nombreux États. Le Canada lui-même est parfois accusé d'ingérence étrangère lorsqu'il critique ouvertement la politique intérieure d'États étrangers. Il n'y a pratiquement aucune possibilité de parvenir à un traité international pour définir ce qu'est l'ingérence étrangère. Cependant, comme pour la détention arbitraire, une déclaration internationale largement soutenue pourrait donner au Canada une solide couverture diplomatique pour s'opposer aux activités cachées, malveillantes et trompeuses des États étrangers, tout en ajoutant de la légitimité à la pratique diplomatique canadienne à l'étranger.

Recommandation 34

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

Le mandat de la Commission ne concernait que les institutions et les processus démocratiques fédéraux. Cependant, la preuve démontre que l'ingérence étrangère peut potentiellement viser tous les ordres de gouvernement, y compris les gouvernements provinciaux, territoriaux, autochtones et municipaux. Qui plus est, l'ingérence étrangère est un problème qui touche l'ensemble du Canada et qui concerne de nombreux domaines relevant de la responsabilité constitutionnelle des provinces, tels

que l'éducation. L'ingérence étrangère est un problème qui concerne l'ensemble du pays et qui nécessitera donc des solutions à l'échelle du pays, fondées sur la collaboration intergouvernementale.

Le gouvernement fédéral est chargé d'assurer la sécurité nationale et dispose des ressources nécessaires à cet égard. Il est essentiel que le gouvernement fédéral intensifie ses efforts d'engagement auprès des autres ordres de gouvernement et qu'il collabore avec eux afin d'adopter une position plus efficace contre l'ingérence étrangère.

Recommandation 35

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.

19.4 Application de la loi

Le deuxième axe d'effort que je propose pour renforcer la protection des institutions démocratiques fédérales contre l'ingérence étrangère repose sur l'application de la loi. Bien que le Canada ne puisse simplement écarter la menace d'ingérence étrangère au moyen de poursuites judiciaires, le droit pénal est néanmoins un élément important de la réponse pansociétale au problème, et il est essentiel pour maintenir la confiance du public dans les processus démocratiques.

En 2024, le gouvernement a adopté de nouvelles mesures pénales et réglementaires pour décourager les États étrangers et leurs mandataires ou collaborateurs de s'engager dans l'ingérence étrangère, et pour punir ceux qui le font. Cette législation joue un rôle important de dissuasion et de signalement. Toutefois, l'application de la loi est essentielle. L'absence d'application effective des lois, nouvelles ou existantes, pourrait ultimement compromettre les efforts déployés par le gouvernement pour lutter contre l'ingérence étrangère.

La section qui suit présente mes recommandations visant à renforcer la capacité du Canada à faire respecter ses lois interdisant l'ingérence étrangère.

La Gendarmerie royale du Canada

La formation sur l'ingérence étrangère

Là où la Gendarmerie royale du Canada (GRC) est le service de police local, les agents de la GRC qui exercent des fonctions de première ligne ou des fonctions de police communautaire sont probablement les premiers à entrer en contact avec les cibles de l'ingérence étrangère, y compris celles touchées par la répression transnationale. Comme l'a fait remarquer un ancien commissaire de la GRC, les agents de première ligne sont les mieux placés pour « accéder de manière crédible aux nombreuses communautés touchées dans tout le pays, établir des liens, communiquer avec elles et les informer ». Ces agents doivent comprendre la menace de l'ingérence étrangère afin de savoir quand faire appel aux Équipes intégrées de la sécurité nationale de la GRC pour enquêter (voir le volume 3, chapitre 11).

Recommandation 36

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.

Ressources et personnel

Plusieurs témoins et experts ont souligné que le secteur de la police fédérale de la GRC manquait de ressources pour mener des enquêtes approfondies sur les crimes liés à l'ingérence étrangère.

En plus des compétences techniques nécessaires pour enquêter sur l'ingérence étrangère, ces crimes peuvent souvent comporter une dimension transnationale. Les enquêtes transnationales peuvent être particulièrement compliquées du point de vue de la preuve, et les agents ont besoin de ressources supplémentaires.

Fournir des ressources adéquates à la GRC et lui permettre de recruter, de former et de conserver du personnel possédant les compétences nécessaires pour enquêter sur l'ingérence étrangère devrait être une priorité pour le gouvernement. S'il n'en fait pas une priorité, il risque de compromettre sa capacité à protéger les Canadiennes et les Canadiens, ainsi que nos processus démocratiques, contre des acteurs étatiques hostiles. Des ressources adéquates ne signifient pas seulement des effectifs supplémentaires, mais aussi du personnel possédant des compétences essentielles qui ne sont généralement pas acquises au cours d'une carrière à la GRC. Ces compétences peuvent inclure la juricomptabilité, la cybersécurité, les compétences linguistiques et l'expertise culturelle ou géopolitique.

Recommandations 37 et 38

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

Un autre obstacle à la réussite des enquêtes et des poursuites concernant les délits d'ingérence étrangère réside dans le défi lié à l'utilisation du renseignement comme preuve, abordé au chapitre 5 (volume 2). Le renseignement relatif à la sécurité nationale joue souvent un rôle dans l'avancement des enquêtes criminelles et peut parfois constituer la clé de l'inculpation. Cependant, certains éléments de renseignement ne peuvent pas être divulgués, pour des raisons importantes de sécurité nationale. Cette impossibilité de divulguer des informations crée des obstacles aux poursuites.

La GRC et le SCRS ont mis des procédures en place pour surmonter ce défi, mais des améliorations législatives s'imposent. Le gouvernement a examiné plusieurs solutions possibles lors de ses consultations publiques sur l'ingérence étrangère. Deux d'entre elles ont été incluses dans la *Loi sur la lutte contre l'ingérence étrangère*.

La poursuite des infractions d'ingérence étrangère impliquera presque inévitablement le défi du rapport entre le renseignement et la preuve. L'ajout de nouvelles infractions d'ingérence étrangère au *Code criminel* et à la *Loi sur l'ingérence étrangère et la sécurité de l'information* est une mesure positive. Les mesures proposées dans le projet de loi C-65 auraient également été positives, mais ce projet de loi est mort au feuillet le 6 janvier 2025. Toutefois, il restera difficile d'obtenir des condamnations si l'on ne s'attaque pas plus efficacement au problème du rapport entre le renseignement et la preuve.

Recommandation 39

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

La preuve montre qu'Élections Canada a bien protégé notre système électoral contre l'ingérence étrangère. Néanmoins, le directeur général des élections et le commissaire aux élections fédérales m'ont fait part des mesures supplémentaires que le Canada pourrait prendre pour appliquer et renforcer le droit électoral existant.

Étant donné que l'ingérence étrangère dans les institutions démocratiques ne se limite pas aux périodes électorales, la *Loi électorale du Canada* devrait être modifiée afin d'interdire certaines activités pendant la période préélectorale ainsi que pendant la période électorale. J'ai déjà recommandé que la disposition relative à l'influence induite des étrangers s'applique en tout temps (voir la recommandation 31).

Il existe des précédents permettant d'étendre les règlements adoptés en vertu de la *Loi électorale du Canada* au-delà de la période électorale proprement dite. La loi réglemente déjà certaines activités (par exemple, les activités partisans, la publicité et les sondages électoraux) pendant une période préélectorale définie. Je suis d'accord avec les recommandations du directeur général des élections selon lesquelles d'autres dispositions de la Loi devraient également s'appliquer à la période préélectorale.

Grâce à l'intelligence artificielle, il est plus facile et moins coûteux de produire et de diffuser de la désinformation et de la désinformation. Les interdictions légales n'empêcheront pas les États étrangers de se livrer à ces activités, mais elles peuvent en accroître le risque, et potentiellement dissuader les personnes qui pourraient autrement s'y livrer pour le compte d'un État étranger. Bien entendu, pour éviter de porter atteinte à la *Charte canadienne des droits et libertés*, les interdictions limitant le discours, en particulier le discours politique, doivent être étroitement adaptées à leur objectif. Néanmoins, je pense qu'il est possible d'élargir certaines interdictions existantes en vertu de la *Loi électorale du Canada* afin de mieux se protéger contre l'ingérence étrangère sans limiter indûment les droits des Canadiennes et des Canadiens.

Recommandations 40 et 41

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

Comme il y avait été invité, le directeur général des élections a présenté à la Commission des observations écrites comportant des recommandations. Ces recommandations incluent le renforcement de certaines règles de financement politique, en particulier celles se rapportant aux tiers. Certaines de ces recommandations ont été reprises dans le projet de loi C-65, la *Loi sur la participation électorale*, mais ce projet de loi est mort au Feuilleton lors de la prorogation du Parlement le 6 janvier 2025.

La *Loi électorale du Canada* limite le montant des contributions annuelles aux partis politiques, aux candidats, aux candidats à la direction et à l'investiture et aux associations de circonscription. La loi limite également les dépenses des entités politiques, y compris les tiers, pour certaines activités avant et pendant les campagnes électorales.

Les contributions d'entités étrangères, en espèces ou en nature, ne peuvent pas servir à financer de nombreuses activités électorales. Les contributions étrangères en espèces sont plus faciles à relier à une source, et leur valeur est également facile à déterminer. Les contributions en nature, en revanche, peuvent être plus difficiles à détecter et pourraient permettre à des entités étrangères d'infiltrer plus facilement le processus électoral.

Pour la plupart des entités politiques, des règles supplémentaires s'appliquent afin de promouvoir la transparence et de garantir que l'argent étranger n'entre pas dans le processus électoral canadien. Toutefois, les règles concernant les tiers sont sensiblement différentes. Des témoins ont dit que ces règles n'assurent pas une transparence suffisante et peuvent rendre difficile la détection des contributions illégales (voir le volume 3, chapitre 13).

J'ai examiné attentivement les recommandations du directeur général des élections et leur justification, et je pense qu'elles devraient être mises en œuvre.

Recommandation 42

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

Le droit pénal canadien s'appuie en partie sur les sanctions et les amendes pour dissuader les comportements indésirables, y compris l'ingérence étrangère. Les sanctions administratives pécuniaires (les « **SAP** »), même si elles ne sont pas de nature pénale, sont un autre outil important pour promouvoir le respect de la loi. La Commissaire aux élections fédérales m'a fait part de son inquiétude quant au niveau trop bas des SAP et des amendes prévues par la *Loi électorale du Canada*.

La SAP maximale pour une infraction commise par un particulier est de 1 500 \$, et de 5 000 \$ pour une société ou une entité. La Commissaire aux élections fédérales a recommandé d'augmenter le montant maximal des SAP, en particulier pour l'ingérence étrangère, et je suis d'accord. Les niveaux actuels des SAP risquent de ne pas avoir d'effet dissuasif, car de telles sommes peuvent être considérées comme un coût minime pour mener ce genre d'activités. Il en va de même pour les amendes punissant les infractions liées à l'ingérence étrangère, qui vont de 5 000 \$ à 50 000 \$.

Recommandation 43

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.

19.5 Résilience civique

J'ai mentionné au début de ce chapitre que le renforcement de la résilience contre l'ingérence étrangère nécessite une approche pansociétale. C'est pourquoi le troisième axe d'effort envisagé dans mes recommandations est la résilience civique. Je considère que le renforcement de la résilience civique est fondamental pour lutter contre l'ingérence étrangère.

La résilience civique n'est pas un fait acquis dans la société. Elle exige une plus grande sensibilisation à l'éducation civique au Canada et une meilleure compréhension de notre société, de ses institutions démocratiques et de leurs processus, ainsi que des rôles que les individus jouent dans ces institutions et ces processus. Cette compréhension doit être cultivée dès le plus jeune âge et doit être renforcée et soutenue quotidiennement. Les gouvernements à tous les niveaux, les Canadiennes et les Canadiens ainsi que les organisations de la société civile doivent travailler ensemble pour la construire et la maintenir. Pour renforcer la résilience face à la mésinformation et la désinformation liées à l'ingérence étrangère, les efforts doivent se concentrer sur le soutien à un environnement informationnel sain et sur le rétablissement et le maintien de la confiance dans nos institutions publiques.

Une réponse pansociétale à l'ingérence étrangère nécessite une coordination et une collaboration avec les parties prenantes, aux niveaux national et international. Elle peut impliquer le financement d'initiatives locales d'intervention et de soutien, le financement, la planification et la coordination de la recherche sur la manière d'identifier et de contrer la menace, et l'intégration de cette recherche dans le travail des intervenants de première ligne.

J'ai pris connaissance de modèles intéressants mis en place dans plusieurs pays pour renforcer la résilience civique, en particulier contre la mésinformation et la désinformation. Il s'agit notamment de la Finlande, de Taïwan, de la Suède, du Danemark et de la Norvège. La Commission n'a pas eu le temps d'examiner ces modèles, mais le gouvernement pourrait utilement les prendre en considération dans sa réponse à l'ingérence étrangère, en particulier l'ingérence étrangère impliquant la mésinformation et la désinformation.

Il existe de nombreux outils permettant d'accroître la résilience civique. Ces modèles apparemment réussis suggèrent qu'il serait utile de créer un organisme spécialisé chargé de superviser la mise en œuvre et la coordination de la stratégie pansociétale que j'ai mentionnée.

La preuve montre que les acteurs étatiques étrangers utilisent de plus en plus les médias pour s'ingérer dans nos institutions et processus démocratiques en diffusant de la mésinformation ou de la désinformation et en amplifiant les divisions (voir, entre autres, le volume 3, chapitre 10). La résilience civique est donc essentielle pour repousser ces menaces.

Naviguer dans l'environnement informationnel

Pour développer la résilience civique face à la mésinformation et à la désinformation, il faut développer les connaissances et les compétences dont les citoyens ont besoin pour naviguer dans un environnement informationnel de plus en plus complexe. En même temps, les efforts déployés pour contrer la propagation de la mésinformation et de la désinformation ne doivent pas restreindre indûment la liberté d'expression.

Dans une démocratie saine, les électeurs ont accès à un environnement riche en informations qui leur permet d'entendre et d'exprimer différents points de vue et d'évaluer la preuve soumise au soutien de diverses politiques. Les électeurs peuvent alors en tenir compte lorsqu'ils choisissent de soutenir un candidat ou un parti.

L'environnement informationnel d'aujourd'hui rend l'accès et l'évaluation des preuves et des points de vue beaucoup plus difficiles que par le passé. Les médias qui respectent un code de déontologie professionnel en matière d'exactitude, d'indépendance, d'équité, d'intégrité et de respect (c'est-à-dire les médias professionnels) cèdent la place à un nombre croissant de médias sociaux et d'autres sources médiatiques non traditionnelles. Le potentiel croissant de l'intelligence artificielle (l'« IA ») pour créer des hypertrucages (« *deepfakes* ») et d'autres matériaux rend également plus difficile pour les Canadiennes et les Canadiens d'évaluer si ce qu'ils voient ou entendent est réel, ou si ce qu'ils lisent est vrai.

La mésinformation et la désinformation, qu'elles soient étrangères ou nationales, constituent d'immenses menaces pour la démocratie qui dépassent de loin le mandat de cette Commission et la portée de ses travaux. Néanmoins, j'ai quelques recommandations visant à aider les Canadiennes et les Canadiens à naviguer dans l'environnement informationnel moderne. Ces recommandations portent sur le soutien d'un environnement informationnel sain, le développement de la littératie numérique et médiatique, et la protection et la promotion de l'intégrité informationnelle. Cela permettra de contrer la manipulation de l'information.

Soutenir les médias professionnels

Sans médias professionnels solides, les Canadiennes et les Canadiens disposent de moins de ressources fiables pour évaluer ce qu'ils voient en ligne. Il est donc essentiel que le gouvernement continue à soutenir le développement d'un environnement informationnel fort et sain.

Une presse libre est l'une des garanties les plus importantes dans une démocratie (voir le volume 3, chapitre 13). Mais comme nous l'ont dit les témoins et les experts, le journalisme traditionnel est en difficulté. Les organisations médiatiques sont confrontées à des difficultés financières, car les citoyens se détournent des médias traditionnels au profit des médias sociaux ou de plateformes non traditionnelles qui peuvent, pour diverses raisons, être plus vulnérables à la mésinformation et à la désinformation.

Les témoins du ministère du Patrimoine canadien (« **Patrimoine canadien** ») ont parlé de l'importance de soutenir les médias canadiens pour garantir que les nouvelles sont dignes de confiance et de bonne qualité, et des mesures prises par le gouvernement pour y parvenir (voir le volume 3, chapitres 11 et 13).

Je partage leur préoccupation concernant les médias professionnels du Canada. Le Canada doit disposer d'une presse forte et libre. Il est essentiel de disposer de sources d'information crédibles et fiables pour faire contrepoids à la mésinformation et à la désinformation. Un journalisme professionnel, indépendant et doté de ressources appropriées est essentiel pour protéger les institutions démocratiques du Canada. Les mesures déjà mises en place par Patrimoine canadien sont utiles et ses efforts pour assurer la survie d'une presse professionnelle forte doivent être poursuivis.

Des experts ont indiqué que la diminution des ressources est particulièrement grave pour les médias en langues étrangères du Canada. J'ai également appris que les médias de langue étrangère peuvent être des vecteurs attrayants pour les États étrangers visant à s'ingérer dans les processus démocratiques du Canada. Si les médias deviennent financièrement dépendants de la publicité et des investissements étrangers, ils peuvent devenir plus vulnérables à l'ingérence étrangère. Les États étrangers peuvent utiliser cette dépendance pour prendre le contrôle du matériel publié. Il est donc essentiel de renforcer l'indépendance des médias de langue étrangère au Canada

Recommandation 44

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.

Promouvoir l'accès aux médias professionnels

Toutefois, il ne suffit pas de soutenir une presse libre et indépendante pour garantir la résilience civique. Les Canadiennes et Canadiens doivent également être en mesure d'accéder à ces informations et de les évaluer de manière critique.

Des experts des médias en langues étrangères ont attiré mon attention sur les obstacles que rencontrent des Canadiennes et Canadiens pour accéder aux sources journalistiques professionnelles canadiennes en raison des barrières linguistiques. Ces obstacles pourraient aggraver la vulnérabilité de ces personnes si elles sont privées d'une source d'information importante qui leur permettrait d'évaluer les campagnes de désinformation étrangères de manière critique. Le gouvernement devrait prendre des mesures pour réduire ces obstacles à l'accès aux médias professionnels. Les outils de traduction par IA peuvent être utiles à cet égard.

Recommandations 45 et 46

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

La sophistication croissante des images et vidéos truquées générées par l'IA est une source particulière d'inquiétude en matière de désinformation. Ces contenus sont particulièrement préoccupants lorsqu'ils visent nos processus démocratiques, par exemple en usurpant l'identité d'un personnage politique. J'ai appris qu'il peut être très difficile, même pour les experts, de détecter les hypertrucages.

Le fait que le public sache que l'IA peut créer de la désinformation très sophistiquée par le biais de vidéos, d'images ou d'appels téléphoniques automatiques peut miner la confiance du public dans les contenus authentiques et décourager les citoyens de s'intéresser aux affaires publiques.

Cette vulnérabilité est inquiétante, d'autant plus que la technologie de l'IA se développe rapidement. Toutefois, la rapidité des changements ne doit pas empêcher le gouvernement de s'efforcer de répondre aux dangers de l'IA. J'ai déjà recommandé que l'infraction d'usurpation d'identité prévue par la *Loi électorale du Canada* soit élargie pour englober l'utilisation d'hypertrucages. Cependant, l'interdiction des hypertrucages ne concerne qu'un ensemble relativement restreint de circonstances. Il pourrait être nécessaire de prendre des mesures de transparence plus importantes et d'effectuer des travaux technologiques pour mieux identifier les hypertrucages dans d'autres contextes.

Recommandations 47 et 48

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.

J'ai également examiné les recommandations formulées par le directeur général des élections en matière d'IA, de publicité et de littératie numérique et médiatique, ainsi que la justification de ces recommandations. Je suis d'accord qu'elles soient mises en œuvre.

Recommandation 49

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.

Les efforts visant à améliorer un environnement informationnel préjudiciable ne peuvent se limiter à offrir des options saines et à réglementer les options malsaines. Les Canadiennes et les Canadiens doivent développer et maintenir la capacité d'évaluer de manière critique l'environnement informationnel qui façonne notre compréhension du monde.

Certaines Canadiennes et certains Canadiens savent déjà très bien comment fonctionnent les plateformes de médias sociaux, comment elles créent des chambres d'échos, amplifient les sujets et les positions semant la controverse ou la division, et comment elles peuvent déformer ou corrompre l'environnement informationnel. C'est une chose que toutes les Canadiennes et tous les Canadiens doivent comprendre. Le fait de comprendre que nous pouvons être vulnérables aux médias sociaux nous permet de mieux nous défendre lorsque des acteurs hostiles tentent d'exploiter ces vulnérabilités.

Le développement de l'esprit critique passe par l'éducation. La compétence en matière d'éducation relève des gouvernements provinciaux, territoriaux et autochtones. C'est pourquoi le gouvernement fédéral doit continuer à établir des partenariats pour soutenir l'élaboration de programmes éducatifs pertinents dans l'ensemble du pays. La Commission a appris que Patrimoine canadien a déjà entrepris ce travail (voir le volume 4, chapitre 16). Ces efforts devraient se poursuivre et se développer.

Recommandation 50

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

Les preuves qui m'ont été présentées montrent sans équivoque que la grande majorité de la désinformation et de la mésinformation sont diffusées en ligne, par le biais de plateformes numériques et de médias sociaux. Selon moi, il n'est pas exagéré de dire que la manipulation de l'information en ligne constitue la plus grande menace pour notre démocratie aujourd'hui. Elle crée certainement notre plus grande vulnérabilité à l'ingérence étrangère.

En 2023, le Canada et les Pays-Bas ont lancé la *Déclaration mondiale sur l'intégrité de l'information en ligne* (la « **Déclaration mondiale** »), qui établit un ensemble d'engagements internationaux de haut niveau par les États participants pour protéger et promouvoir l'intégrité de l'information en ligne, y compris la collaboration du gouvernement avec les industries privées. Trente-six pays sont désormais signataires.

Dans son énoncé d'objectif, la Déclaration mondiale note que « nous sommes à un point d'inflexion mondial où il est nécessaire de prendre des mesures pour protéger l'écosystème de l'information numérique afin de préserver des environnements en ligne sûrs et productifs et de continuer à profiter des avantages offerts par l'ère numérique »¹. Je suis d'accord.

La Déclaration mondiale exprime l'engagement des États signataires envers les valeurs fondamentales que sont la liberté d'opinion et d'expression et le droit à l'information. Elle invite également les plateformes en ligne à prendre des mesures dans un certain nombre de domaines clés, allant de l'utilisation responsable des technologies émergentes à une transparence et une responsabilité accrues des algorithmes.

À mon avis, il serait opportun d'entamer des consultations avec le public et le secteur privé sur les mesures que le Canada peut prendre pour mettre en œuvre les principes de la Déclaration mondiale et défendre l'intégrité de l'information en ligne.

¹ *Déclaration mondiale sur l'intégrité de l'information en ligne*, https://www.international.gc.ca/world-monde/issues_development-enjeux_developpement/peace_security-paix_securite/declaration_information_integrity-integrite.aspx?lang=fra

Recommandation 51

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*.

19.6 Appel à l'action sur la répression transnationale

Je termine en disant quelques mots sur la répression transnationale qui a lieu en sol canadien.

La répression transnationale peut toucher nos institutions et processus démocratiques, mais elle est bien plus large que cela. Il s'agit d'une répression exercée par un État étranger, qui vise généralement les dissidents politiques ou les membres de communautés issues des diasporas vivant au Canada. Elle peut prendre de nombreuses formes, notamment réduire au silence, contraindre, harceler ou même faire du mal à ces personnes (voir le volume 4, chapitre 17, et le volume 6).

La répression transnationale est un sujet très complexe. La Commission n'avait pas le mandat nécessaire pour l'étudier de manière exhaustive et réfléchie. Cependant, je suis très préoccupée par ce que j'ai entendu. Une société civile résiliente est inclusive. Toute personne au Canada a le droit de participer librement aux activités publiques essentielles à nos processus démocratiques sans craindre pour sa sécurité. La répression transnationale prive les individus de ces droits, et elle semble être en croissance alors que le monde évolue rapidement.

Je demande instamment au gouvernement de faire enquête et d'élaborer une stratégie globale pour lutter contre la répression transnationale.

19.7 Évaluation et appréciation

Enfin, je note qu’il est difficile de prévoir l’efficacité qu’auront, dans la pratique, les mesures que j’ai recommandées dans ce chapitre. Les phénomènes sociaux ne répondent pas à des règles scientifiques strictes sur la manière dont ils réagiront à des conditions changeantes. Les avis d’experts, les recherches et, dans certains cas, les informations accessibles au public sur les expériences internationales, suggèrent que les recommandations de la Commission sont judicieuses. Mais les menaces d’ingérence étrangère et les acteurs de la menace s’adaptent constamment. Les solutions simples ou certaines n’existent pas.

Par conséquent, le gouvernement doit régulièrement évaluer ses efforts pour contrer la menace et être prêt à corriger le tir si nécessaire. Même si elles sont toutes adoptées, ces recommandations n’éteindront pas la menace d’ingérence étrangère. Mais elles feront du Canada un pays plus résilient pour y faire face.

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