Rapport initial
3 mai 2024

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

L'honorable Marie-Josée Hogue, commissaire

Enquête publique sur l’ingérence étrangère dans les processus électoraux et les institutions démocratiques fédéraux – Rapport initial.
© Sa Majesté le Roi du Canada, 2024.
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.

Cette publication est également disponible en anglais :
Public Inquiry Into Foreign Interference in Federal Electoral Processes and Democratic Institutions – Initial Report.

CP32-169/1-2024F-PDF
ISBN : 978-0-660-70645-0

Mot de la Commissaire

L'ingérence d'États étrangers dans nos processus électoraux et nos institutions démocratiques suscite une inquiétude croissante. Dans ce contexte, le gouvernement a mis sur pied l'Enquête publique sur l'ingérence étrangère dans les processus électoraux et les institutions démocratiques fédéraux (la « Commission »). J'ai l'honneur de la présider et de présenter le présent rapport.

La Commission a récemment complété la première phase de ses travaux, qui ont porté sur trois aspects :

- Le premier aspect est de déterminer si la Chine, la Russie et d'autres acteurs étrangers se sont ingérés dans les élections générales fédérales de 2019 et 2021 et, dans l'affirmative, de déterminer quelles ont été les répercussions potentielles de cette ingérence sur l'intégrité des élections.
- Le deuxième aspect consiste à examiner la circulation d'information vers les décisionnaires de haut rang, de même qu'entre le Groupe de travail sur les menaces en matière de sécurité et de renseignement visant les élections (le « Groupe de travail ») et le panel des cinq hauts fonctionnaires chargés d'informer la population canadienne dans l'éventualité d'un incident électoral majeur qui pourrait menacer l'intégrité des élections (le « Panel des cinq »).
- Le troisième aspect consiste à examiner les mesures prises par le gouvernement en réaction aux informations qu'il détenait.

Dans une deuxième phase, la Commission examinera la capacité des divers acteurs et processus étatiques à détecter, prévenir et contrer l'ingérence étrangère, et formulera des recommandations en vue de renforcer cette capacité. Son travail est donc loin d'être terminé.

Un rapport initial pour partager mes premiers constats

Le présent rapport énonce mes constats et mes conclusions préliminaires à l'issue de la première phase des travaux de la Commission. Ces constats sont préliminaires dans la mesure où mes travaux se poursuivent et qu'ils sont susceptibles d'apporter un éclairage différent ou plus complet sur des événements pertinents. Ce rapport doit donc être lu et compris en gardant cette réserve en tête et en n'excluant pas la possibilité que certains des constats qui y figurent doivent éventuellement être nuancés, sinon modifiés.

Les lecteurs doivent aussi savoir que la Commission n'a pas été en mesure de tester les informations récoltées par les agences de renseignement ni de mettre en question les conclusions auxquelles elles ont pu parvenir. Consciente de ce qu'est le renseignement et des limites qu'il peut comporter, elle a toutefois considéré les indications données par les agences quant au degré de fiabilité de ces informations.

Vu les délais serrés auxquels elle est soumise et n'ayant pas comme mission d'identifier des responsables, la Commission n'a pas non plus jugé opportun d'entreprendre des démarches extraordinaires pour lui permettre de trancher la preuve contradictoire qui a pu être administrée. J'en ai toutefois tiré des enseignements qui seront utiles pour la suite de mes travaux.

Quant à l'implication ou au degré de connaissance que pouvaient avoir certaines personnes de certains actes d'ingérence étrangère, j'ai intentionnellement évité de poser des constats sur la seule base du renseignement. J'estime que de le faire aurait été inéquitable pour ces personnes puisqu'elles n'ont pas eu une véritable opportunité de répondre aux allégations formulées contre elles et que ce cela ferait fi des limites inhérentes au renseignement.

Cela dit, je suis satisfaite de ce que les travaux de la Commission réalisés jusqu'à maintenant nous ont permis de découvrir. Je suis particulièrement rassurée de constater que notre système électoral est, somme toute, robuste et que l'ingérence étrangère n'a pas eu d'impact quant au choix du parti qui a formé le gouvernement en 2019 et en 2021.

J'écris « somme toute » puisqu'en parcourant ce rapport, vous verrez que j'estime néanmoins que l'ingérence étrangère est un phénomène réel avec lequel il faut composer. Cette ingérence s'est manifestée lors des deux dernières élections générales et continue à se manifester fréquemment. Il est probable d'ailleurs qu'elle s'accentue et qu'elle entraîne des conséquences néfastes sur notre démocratie, à moins que des mesures vigoureuses soient prises pour la détecter et mieux la contrecarrer.

Les faits révélés par la preuve que j'ai entendue à ce jour démontrent que les agences de renseignement ont récolté des informations au sujet d'événements troublants survenus dans une poignée de circonscriptions lors des élections de 2019 et de 2021. Cependant, compte tenu des multiples facteurs qui peuvent influencer la façon dont une personne vote et le caractère secret de son vote, il m'est impossible de déterminer si ces événements ont eu un impact quant aux résultats des élections dans ces circonscriptions.

L'intégrité d'une élection va toutefois au-delà du résultat proprement dit. Notre système électoral repose notamment sur le principe de l'équité entre les électeurs : chaque vote compte de la même manière et est traité comme ayant la même valeur, le même poids et le même effet potentiel. L'équité suppose que les électeurs aient accès à de l'information fiable, puissent participer à des discussions robustes et soient libres de penser par eux-

mêmes pour se forger leurs propres opinions. Or, j'estime que les événements identifiés dans ce rapport ont probablement diminué la capacité de certains électeurs de voter de façon éclairée, ce qui a entaché le processus. Ils ne sont peut-être pas nombreux à avoir été touchés, mais même un petit nombre est préoccupant.

Un rapport largement appuyé par la preuve

J'ai considéré l'ensemble de la preuve administrée devant moi. J'ai eu accès aux documents pertinents sans qu'ils soient caviardés pour des raisons de sécurité nationale [1], et j'ai entendu tous les témoins que les avocats de la Commission ont identifiés comme pouvant m'éclairer sur les événements qui font l'objet de cette partie de mon mandat. Plusieurs témoins du gouvernement ont été entendus, deux fois plutôt qu'une : une première fois à huis clos pour qu'ils puissent témoigner sans craindre de révéler des informations pouvant nuire à la sécurité nationale, et une deuxième fois lors des audiences publiques.

Le présent rapport aborde une grande partie de la preuve administrée, la façon dont je l'interprète et les constats préliminaires auxquels je parviens. Certains faits ne pouvant pas être divulgués publiquement pour des raisons de sécurité nationale, le rapport, tel que requis par les termes de mon mandat, comporte un complément classifié pouvant être consulté uniquement par ceux et celles qui détiennent les habilitations de sécurité requises et qui ont un « besoin de savoir ». Pour maximiser la transparence, j'ai divulgué le plus d'information possible dans le rapport lui-même et j'ai restreint au strict nécessaire les informations contenues dans ce complément classifié. J'ai suivi cette même approche lors des audiences publiques, où j'ai exigé que toute l'information pouvant être rendue publique soit présentée.

J'ajouterai que le contenu du complément classifié ne m'apparaît pas essentiel pour permettre au public de bien comprendre ce qui s'est passé, bien qu'il contienne des détails quant aux événements décrits dans le rapport qui pourraient être utiles aux décideurs.

Au final, le rapport dévoile davantage d'information que ce à quoi plusieurs s'attendaient, et j'ai bon espoir qu'il permettra au public de mieux comprendre ce qu'est l'ingérence étrangère, pourquoi il faut s'en méfier, de quelle façon elle s'est manifestée lors des deux dernières élections générales fédérales et comment le gouvernement y a répondu.

---

[1] Quelques documents caviardés m'ont été remis pour protéger le privilège relatif aux renseignements confidentiels du Cabinet, le privilège du secret professionnel de l'avocat ou des renseignements personnels. Les discussions en vue d'obtenir la version intégrale de certains de ces documents se poursuivent.

Je veux souligner que je suis satisfaite de la collaboration obtenue de la part de tous ceux et celles qui ont participé aux travaux de la Commission. Je tiens à les remercier.

Les avocats de la Commission ont travaillé d'arrache-pied pour compléter la première phase des travaux en temps opportun. Vu les délais serrés qui lui sont accordés pour réaliser ses travaux, et la complexité de ceux-ci sur le plan logistique et sur le fond, les heures ont été très longues pour l'ensemble du personnel de la Commission. Mais tous et toutes ont fait preuve d'un dévouement et d'une éthique de travail irréprochables.

Le gouvernement du Canada s'est montré coopératif en facilitant la disponibilité de nombreux représentants, actuels et anciens, qui devaient être rencontrés ou qui devaient témoigner. Il a aussi déployé des efforts importants pour répondre aux demandes de la Commission et lui permettre de divulguer le plus d'information possible. Les délais ont parfois été problématiques, mais les efforts qui ont été déployés demeurent considérables.

La collaboration des participants et de leurs avocats a aussi été exemplaire. Je reconnais que les conditions dans lesquelles ils ont dû travailler n'étaient pas toujours optimales. La Commission étant confrontée à des délais très serrés, les journées d'audiences se sont souvent poursuivies bien au-delà des heures normales et le travail nécessaire pour que certains documents soient divulgués s'est parfois poursuivi jusqu'au dernier moment. Or, les participants et leurs avocats se sont tous et toutes retroussé les manches pour exécuter leur travail. Ils ont compris qu'il était dans l'intérêt du public que la Commission réalise la première phase de ses travaux en temps opportun et que cela nécessitait qu'ils fassent preuve d'une grande flexibilité. Je les en remercie, ainsi que pour le professionnalisme dont ils ont fait preuve.

De plus, tous ceux et celles qui ont assisté aux audiences se sont montrés respectueux, ce qui a permis qu'elles se déroulent rondement et sereinement.

Le personnel du Bureau du Conseil privé a fourni à la Commission une aide nécessaire et précieuse sur le plan logistique et s'est assuré, à tout moment, de respecter l'indépendance de la Commission.

Un rapport qui nous concerne tous et toutes

Il faut s'intéresser de plus près aux tentatives d'ingérence étrangère dans nos processus démocratiques si l'on veut éviter qu'elles finissent par atteindre leurs objectifs. Pour ce faire, une meilleure communication et une meilleure collaboration entre les divers acteurs sont nécessaires. Des initiatives très valables ont été prises à l'aube des élections de 2019 et de 2021, mais elles demeurent perfectibles.

La preuve semble démontrer que les rôles de certains acteurs dans les processus existants ne sont pas toujours bien compris, qu'il existe des différences de vues importantes entre la communauté du renseignement et les élus, et que la crainte que la divulgation de renseignements puisse porter atteinte à la sécurité nationale constitue un frein important au partage d'information. La nature des renseignements récoltés et partagés par les agences de renseignement semble soulever la méfiance de plusieurs, qui pourraient préférer s'abstenir d'agir lorsque ces renseignements sont portés à leur attention. La Commission examinera ces questions plus à fond au cours de la prochaine phase de ses travaux.

J'estime que l'ingérence étrangère doit être un sujet d'intérêt public pour la population canadienne et, pour cette raison, j'espère que ce rapport sera connu et lu par le plus grand nombre possible de personnes. En conséquence, j'ai tenté de rédiger un rapport accessible qui peut être compris par des lecteurs qui sont moins familiers avec les subtilités du système électoral et qui n'ont aucune connaissance fine de l'appareil gouvernemental et de ce qu'est l'ingérence étrangère. J'espère avoir réussi. Les pages qui suivent traitent de notre démocratie, de nos valeurs et de ce qui peut les menacer. C'est pourquoi le présent rapport nous concerne tous et toutes.

Marie-Josée Hogue, commissaire

Comment naviguer dans le rapport

Pour avoir une vue d'ensemble des différents événements et enjeux abordés dans ce rapport initial, je vous invite à lire les Faits saillants du rapport aux pages suivantes. Ce sommaire contient mes principales conclusions quant aux enjeux que la Commission a examinés jusqu'ici.

Si vous souhaitez en apprendre davantage sur les raisons qui m'ont amenée à formuler ces conclusions, je vous invite fortement à poursuivre votre lecture. Vous constaterez alors que le rapport est divisé en trois grandes sections.

D'abord, les chapitres introductifs

Ces chapitres permettent de mieux comprendre les préoccupations grandissantes qui ont mené à la création de la Commission sur l'ingérence étrangère. Ils explorent aussi la portée du mandat de la Commission et les différents enjeux de confidentialité auxquels nous faisons face.

- Chapitre 1 – Comment la Commission sur l'ingérence étrangère a vu le jour
- Chapitre 2 – Le mandat de la Commission
- Chapitre 3 – La transparence et la confidentialité à des fins de sécurité nationale

Puis, les chapitres de fond

Ces chapitres plongent au cœur des événements et des enjeux sur lesquels la Commission a dû se pencher jusqu'ici.

- Chapitre 4 – Qu'est-ce que l'ingérence étrangère?
- Chapitre 5 – Comment le Canada répond-il à l'ingérence étrangère?
- Chapitre 6 – Les élections générales de 2019
- Chapitre 7 – Les élections générales de 2021
- Chapitre 8 – L'évaluation des répercussions

Finalement, les annexes

Ces annexes contiennent des informations complémentaires et font partie intégrante du rapport.

- Annexe 1 – Glossaire (et acronymes)
- Annexe 2 – Questions et réponses sur les élections, l'ingérence étrangère et les commissions d'enquête
- Annexe 3 – L'organisation et le fonctionnement de la Commission
- Annexe 4 – Les perspectives des participants quant à la manière de traiter les enjeux de sécurité soulevés par le gouvernement

Pictogrammes de navigation

Pour naviguer plus facilement dans le rapport, vous pouvez cliquer sur les trois pictogrammes situés en haut à droite de chacune des pages.

pour voir le volet des signets, en marge du texte

pour accéder au Glossaire

pour accéder à la Table des matières

Si vous utilisez un clavier, vous pouvez aussi utiliser les fonctions suivantes pour vous déplacer entre les pages que vous avez déjà consultées :

Page précédente	: Alt + Flèche gauche : Commande + Flèche gauche
Page suivante	: Alt + Flèche droite : Commande + Flèche droite

Notes concernant la traduction

Plusieurs notes de bas de page du rapport contiennent des références aux transcriptions des audiences de la Commission. Ces notes de bas de page réfèrent à la pagination de la version bilingue des transcriptions (version « plancher » telle que prononcée) et non à la pagination de la version traduite en français.

Par ailleurs, aux fins du rapport, les citations originales anglaises tirées des transcriptions bilingues ont été traduites en français par la Commission. Les citations traduites dans le rapport peuvent être différentes des citations qu'on retrouve dans la version française des transcriptions.

Pour alléger le texte, nous avons évité d'identifier les citations traduites avec la mention « [traduction] ». Nous avons seulement utilisé des guillemets.

Finalement, il est possible que des notes de bas de page réfèrent uniquement à des documents rédigés en anglais. Cette situation s'explique habituellement par le fait qu'aucune version française de ces documents n'est accessible ou que la Commission n'a pas été en mesure de l'obtenir à temps pour le dépôt du rapport.

Table des matières

Mot de la Commissaire **3**
Un rapport initial pour partager mes premiers constats 3
Un rapport largement appuyé par la preuve 5
Un rapport qui nous concerne tous et toutes 6

Comment naviguer dans le rapport **8**
Pictogrammes de navigation 9

Notes concernant la traduction **10**

Faits saillants du rapport **18**
La transparence et la sécurité nationale 19
La nature des intérêts en jeu 19
Une approche pragmatique pour faire face à ce défi 19
Au-delà de la sécurité nationale 20
Qu'est-ce que l'ingérence étrangère? 20
Un phénomène persistant et en évolution 20
Des cibles multiples et des tactiques multiformes 21
Les auteurs de l'ingérence étrangère visant le Canada 22
Comment le Canada réagit-il à l'ingérence étrangère? 22
Protéger les droits fondamentaux et les valeurs canadiennes 22
Une approche pangouvernementale 23
Des mesures particulières lors des élections 23
Des processus d'échange d'informations et de coordination 24
Les élections générales de 2019 25
La course à l'investiture de Don Valley-Nord 26
D'autres allégations et incidents 27
Les élections générales de 2021 28
Un problème de communication 28
La désinformation visant le PCC et Erin O'Toole 28
La désinformation visant le député du PCC Kenny Chiu 29
La campagne électorale dans Vancouver-Est 30
Le cas de l'Inde et de la Russie 31
L'évaluation des répercussions 31
La prochaine phase des travaux de la Commission 34

CHAPITRE 1 Comment la Commission sur l'ingérence étrangère a vu le jour **35**
1.1 Une commission en devenir 36
1.2 Une prise de conscience croissante à l'égard de l'ingérence étrangère 36
1.3 2017-2018 : Des experts en sécurité posent les premiers diagnostics 37

Le Centre de la sécurité des télécommunications (CST) se concentre sur les cybermenaces 37
Le Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS) annonce un changement dans le type de menaces 38
Le Comité des parlementaires sur la sécurité nationale et le renseignement (CPSNR) préconise une réponse plus efficace 39

1.4 Perspectives pour 2019 et au-delà : les experts en sécurité élargissent leurs constatations 40
Le CST met en garde les électeurs canadiens et relève quelques contre-mesures positives 40
Selon le SCRS, la menace d'ingérence s'est accrue et a évolué 42
Le CPSNR affirme que la Russie, la Chine et d'autres pays ciblent le Canada 43

1.5 Le gouvernement adopte certaines mesures 44
1.6 Les deux dernières élections fédérales sous les projecteurs 47
1.7 L'année 2023, une année charnière 48
1.8 Résumé des événements qui ont mené à la Commission d'enquête 52

CHAPITRE 2 Le mandat de la Commission 54

2.1 Le mandat en bref 55
2.2 Les principes directeurs de la Commission 55
Proportionnalité 56
Transparence 56
Équité 56
Rigueur 56
Célérité 57

2.3 Le travail de la Commission tel qu'il est défini dans le mandat 57
Thèmes abordés dans le présent rapport 60
Thèmes qui seront couverts dans le rapport final 62

2.4 Définitions de concepts clés dans le mandat de la Commission 63
Ingérence étrangère 63
Institutions et processus démocratiques 65

2.5 Résumé du mandat et des principes directeurs de la Commission 66

CHAPITRE 3 Trouver l'équilibre entre la transparence et la confidentialité à des fins de sécurité nationale 67

3.1 Le défi d'informer le public tout en protégeant la sécurité nationale 68
3.2 Pourquoi la Commission doit être ouverte et transparente 68
3.3 Pourquoi la Commission doit protéger la confidentialité à des fins de sécurité nationale 71
3.4 Ce qu'est l'information classifiée et comment l'accès y est limité 72
La différence entre information classifiée et information protégée 73

Les systèmes de contrôle pour l'information particulièrement sensible (information cloisonnée) 74
Comment les documents sont classifiés 74
Comment l'accès est limité : cotes de sécurité, processus d'endoctrinement et principe du besoin de savoir 75
Abaisser ou supprimer la classification : le déclassement, la déclassification et la rédaction pour publication 76

3.5 Les règles juridiques qui protègent la confidentialité à des fins de sécurité nationale 77
Article 38 de la *Loi sur la preuve au Canada* : atteinte aux relations internationales, à la défense nationale ou à la sécurité nationale 78
Article 37 de la *Loi sur la preuve au Canada :* renseignements d'intérêt public 79
Loi sur la protection de l'information : personnes astreintes au secret à perpétuité et renseignements opérationnels spéciaux 79
Articles 18 et 18.1 de la *Loi sur le SCRS :* agents secrets et sources humaines confidentielles 81
Article 55 de la *Loi sur le CST* : personnes ou entités qui offrent une assistance confidentielle 81

3.6 Autres préoccupations justifiant la confidentialité 82
Protéger les communautés issues des diasporas et d'autres cibles de l'ingérence étrangère 82
Protéger les enquêtes en cours 83

3.7 Le défi de maximiser la transparence dans un contexte où le temps est limité 84
La manière dont la confidentialité à des fins de sécurité nationale influence les travaux de la Commission 85
La manière dont les préoccupations en matière de sécurité nationale influencent la transparence de la Commission 85
En quoi le temps limité pose un problème 87

3.8 Mon approche pratique pour établir un équilibre entre la transparence et la sécurité nationale 88
La divulgation des documents du gouvernement 89
L'évaluation des demandes du gouvernement quant aux audiences à huis clos 90
La protection des personnes qui craignent pour leur sécurité 91

3.9 Le résumé du défi auquel la Commission fait face et de mon approche quant à la transparence et la protection de la sécurité nationale 92

CHAPITRE 4 Qu'est-ce que l'ingérence étrangère? 94

4.1 Introduction 95
4.2 La nature de l'ingérence étrangère 95
L'ingérence étrangère n'est pas nouvelle, mais elle évolue 96
L'ingérence étrangère ne concerne pas que les élections 96
La ligne entre l'ingérence étrangère et l'influence légitime peut être difficile à tracer 97
Les valeurs du Canada façonnent la menace de l'ingérence étrangère 98

4.3 Qui sont les cibles de l'ingérence étrangère? 100

Les candidats et les élus 100
Les fonctionnaires et le personnel politique 100
Les électeurs 101
Les communautés issues des diasporas 101
Les groupes d'intérêts 101
Les médias 102

4.4 Quelles sont les méthodes d'ingérence étrangère utilisées? 102
Les relations à long terme 102
Le financement 102
La corruption, le chantage et les menaces 103
Les cyberattaques 103
Les campagnes de désinformation 104
Les intermédiaires 104

4.5 Qui se livre à de l'ingérence étrangère? 104
La République populaire de Chine 105
La Russie 107
L'Inde 108
Le Pakistan 109
La République islamique d'Iran 109

4.6 L'importance d'une réponse robuste 110

CHAPITRE 5 Comment le Canada répond-il à l'ingérence étrangère? 111

5.1 Introduction 112
5.2 Les entités fédérales chargées de la lutte contre l'ingérence étrangère 112
Le Service canadien du service de renseignement (SCRS) 113
Le Centre de la sécurité des télécommunications (CST) 113
La Gendarmerie royale du Canada (GRC) 114
Affaires mondiales Canada (AMC) 114
Le Bureau du Conseil privé (BCP) 114
Élections Canada et le Bureau du commissaire aux élections fédérales (BCEF) 114

5.3 Les outils disponibles pour lutter contre l'ingérence étrangère 115
La surveillance et la détection 115
Les enquêtes menées par des organismes chargés de l'application de la loi 116
La transmission d'information non classifiée 116
Les mesures de réduction de la menace 116
Les systèmes numériques de défense 117
Les cyberopérations défensives 117
Les mesures diplomatiques 117

5.4 L'échange d'information 118
Les limites à l'échange d'information 118
Comment le SCRS et le CST partagent le renseignement 118
Comment le Bureau du Conseil privé traite le renseignement 119
La Gendarmerie royale du Canada 120
Affaires mondiales Canada 121

Élections Canada et le Bureau du commissaire aux élections fédérales 121

5.5 Les comités interministériels 121

Le Comité des sous-ministres sur la coordination opérationnelle 122

Les comités de coordination sur la sécurité des élections 122

Le Comité des sous-ministres sur le renseignement 123

5.6 La convention de transition 123

5.7 Le Plan pour protéger la démocratie canadienne 124

Le Groupe de travail sur les menaces en matière de sécurité et de renseignement visant les élections 124

Le PPIEM et le Panel des cinq 126

Le seuil du PPIEM 127

Le Panel des cinq en 2019 127

Le Panel des cinq en 2021 128

5.8 Conclusion 129

CHAPITRE 6 Les élections générales de 2019 130

6.1 Introduction 131

6.2 La course à l'investiture du Parti libéral du Canada dans Don Valley-Nord 131

Han Dong remporte la course à l'investiture du Parti libéral dans DVN 131

Ce que la Commission a entendu au sujet des allégations d'irrégularités 132

L'évaluation du renseignement 134

Le SCRS avise le Parti libéral 135

Le premier ministre décide de ne pas retirer M. Dong comme candidat libéral 135

Le SCRS informe les autorités électorales 138

Le SCRS rappelle un rapport sur les enjeux de sécurité nationale 138

Les conclusions concernant la course à l'investiture dans la circonscription de Don Valley-Nord 139

6.3 L'ingérence de la RPC dans le Grand Vancouver 139

6.4 Les autres activités alléguées d'ingérence étrangère de la part de la RPC 140

6.5 La mesure de réduction de la menace visant le Pakistan 141

6.6 Le Buffalo Chronicle 142

6.7 Un rapport de renseignement au sujet de l'ingérence étrangère potentielle de la RPC 143

6.8 L'examen, après les élections, d'un rapport sur les enjeux de sécurité nationale du SCRS 144

CHAPITRE 7 Les élections générales de 2021 146

7.1 Introduction 147

7.2 Les breffages du Groupe de travail à des représentants de partis politiques détenant une autorisation de sécurité 147

7.3 La mésinformation et la désinformation concernant la plateforme politique du PCC, Erin O'Toole et Kenny Chiu 150

Les fausses informations véhiculées à propos de la plateforme politique du PCC et d'Erin O'Toole 150
Les fausses informations concernant le député Kenny Chiu et le registre sur l'influence étrangère 151
M. Chiu rapporte l'affaire à la campagne centrale du PCC et au SCRS 152
La circulation de l'information jusqu'aux décideurs en période électorale 153
La plainte du PCC à des fonctionnaires 155
Les conclusions du Groupe de travail demeurent inchangées 156

7.4 Le breffage à l'intention des représentants du PLC détenant une autorisation de sécurité 158
7.5 Les soupçons d'ingérence étrangère dans la course à l'élection de Vancouver-Est 158
L'exclusion lors d'activités communautaires 159
Le dîner en l'honneur d'un candidat du PLC 160

7.6 Les soupçons d'ingérence étrangère de la part du gouvernement indien 161
7.7 Activité présumée de désinformation russe 161

CHAPITRE 8 L'évaluation des répercussions 163

8.1 Aperçu 164
8.2 Il y a eu de l'ingérence étrangère dans les élections de 2019 et de 2021 165
8.3 L'ingérence étrangère n'a pas eu d'incidence sur le système électoral lui-même 166
8.4 L'ingérence étrangère n'a pas eu d'incidence sur la formation du gouvernement 167
8.5 L'ingérence étrangère aurait pu avoir une incidence sur les résultats dans certaines circonscriptions 168
8.6 L'ingérence étrangère a eu une incidence sur l'écosystème électoral en 2019 et en 2021 170
8.7 L'ingérence étrangère ébranle la confiance envers la démocratie canadienne 171
8.8 L'ingérence étrangère affecte différemment les communautés issues des diasporas 172

Conclusion 174

ANNEXE A Glossaire 177

ANNEXE B FAQ : Élections, ingérence étrangère et commissions d'enquête 192

B.1 Les élections au Canada 193
Pourquoi le Canada organise-t-il des élections? 193
Quel est notre système électoral? 194
Quand les élections ont-elles lieu? 194
Qu'est-ce qu'une circonscription électorale? 195
Qu'est-ce qu'un parti politique enregistré? 196
Comment les candidats sont-ils désignés? 196
Est-ce légal de faire des contributions aux partis politiques et aux candidats? 196
Certaines personnes peuvent-elles avoir des activités qui visent à influencer les élections? 197
Qui peut voter? 198

Comment voter? 198

B.2 L'ingérence étrangère 199

Qu'est-ce que l'ingérence étrangère et en quoi diffère-t-elle de l'influence étrangère? 199
Y a-t-il des exemples historiques d'ingérence étrangère dans les élections? 200
Pourquoi certains pays s'ingèrent-ils dans les élections d'autres pays? 200
Quelles sont les techniques d'ingérence utilisées par les États étrangers? 201

B.3 Les commissions d'enquête 202

Qu'est-ce qu'une commission d'enquête? 202
Existe-t-il différents types de commissions d'enquête? 202
Comment une commission d'enquête fédérale est-elle créée? 202
Que peut faire une commission d'enquête? 202
Comment fonctionne une commission d'enquête? 203
Les commissions d'enquête sont-elles indépendantes du gouvernement du Canada? 204
En quoi la Commission sur l'ingérence étrangère est-elle différente des autres examens et enquêtes sur l'ingérence étrangère? 204

ANNEXE C Le fonctionnement et l'organisation de la Commission 205

C.1 Un fonctionnement complexe, mais nécessaire 206

C.2 Nous organiser 207

Une équipe administrative indispensable 207
Une équipe juridique au cœur du mandat 208
L'importance de l'équipe de recherche 209
L'impact des enjeux de sécurité sur l'embauche du personnel 210
La mise en place de nos bureaux 210

C.3 Encadrer nos travaux 211

Comment se déroulent les audiences 211
Comment administrer la preuve 212
Qui peut participer aux travaux de la Commission (qualité pour agir) 212
Comment la Commission a sélectionné les participants 212
Comment soutenir financièrement les participants 216

C.4 Réviser des milliers de documents 217

ANNEXE D Perspectives des participants quant à la manière de traiter les enjeux de sécurité soulevés par le gouvernement 219

D.1 Les perspectives quant aux témoignages entendus lors des audiences 220
D.2 L'approche proposée par le gouvernement du Canada 222
D.3 Les solutions de remplacement potentielles au processus de caviardage du gouvernement 223
D.4 Les perspectives quant aux procédures à huis clos 225
D.5 Les perspectives quant à la transparence de la Commission 226

Faits saillants du rapport

Dans les pages qui suivent, je présente une vue d'ensemble des événements et des enjeux que la Commission a abordés jusqu'ici, et les principales conclusions que j'en ai tirées. Pour en apprendre davantage sur les raisons qui m'ont permis de tirer ces conclusions, je vous encourage fortement à prendre connaissance du texte intégral du rapport.

Ce rapport doit être lu en tenant compte des mises en garde suivantes.

Tout d'abord, il présente des conclusions qui ne sont pas définitives : les travaux de la Commission se poursuivent et sont susceptibles d'apporter un éclairage différent ou plus complet sur certains événements. En conséquence, certaines des conclusions du présent rapport pourraient devoir être nuancées ou modifiées dans le rapport final.

Deuxièmement, conformément à son mandat et à ses Règles de pratique et de procédure, la Commission a eu accès aux documents pertinents à son mandat, y compris des documents classifiés, sans aucun caviardage à des fins de sécurité nationale. L'obligation de protéger les informations sensibles n'a donc en aucun cas porté préjudice à la Commission dans son rôle de recherche de la vérité.

Troisièmement, la Commission a examiné les preuves d'une possible ingérence étrangère relevées par plusieurs agences gouvernementales canadiennes. Bien que du travail d'enquête ait été effectué, le mandat et les ressources de la Commission ne lui permettaient pas de mener une enquête distincte, complète et autonome pour découvrir des preuves d'ingérence que ces agences n'avaient pas déjà trouvées. Ces agences ont les compétences nécessaires pour recueillir des informations pertinentes et, surtout, pour les analyser, ce qui permet de produire du renseignement et des informations utiles à la Commission.

Quatrièmement, dans ce rapport, j'utilise le terme « diaspora » pour désigner des communautés très diverses et hétérogènes, dont l'expérience ne peut être généralisée. Je reviendrai plus en détail sur ce point dans le rapport final.

Enfin, je ne suis pas en mesure à ce stade de me prononcer sur la crédibilité des témoins qui ont été entendus lors des audiences. L'enquête se poursuit et pour l'instant je n'ai pas offert aux témoins dont la crédibilité pourrait être remise en question une occasion véritable de s'expliquer. Je verrai en temps opportun s'il y a lieu de le faire.

La transparence et la sécurité nationale

La nature des intérêts en jeu

L'un des plus grands défis auxquels la Commission est confrontée est de trouver un équilibre entre la transparence de ses travaux et la protection des intérêts du Canada en matière de sécurité nationale.

D'une part, le public doit savoir si les processus démocratiques du Canada ont été pris pour cible par des États étrangers ou par leurs intermédiaires et, dans l'affirmative, si leurs actions ont eu un effet sur notre système démocratique. Il doit aussi savoir si le gouvernement en fait assez pour protéger la démocratie. Ces considérations plaident en faveur de la transparence.

D'autre part, les informations qui sont susceptibles de révéler les sources du renseignement, la manière dont il est collecté ou encore l'identité des cibles sous enquête sont particulièrement sensibles. Leur divulgation à des acteurs hostiles pourrait causer de graves préjudices à la fois aux individus et au Canada dans son ensemble. Ces considérations plaident en faveur de la confidentialité, afin de protéger la sécurité nationale.

Une approche pragmatique pour faire face à ce défi

Plusieurs normes administratives et législatives régissent la manière dont les informations sensibles sont traitées et les conditions dans lesquelles elles peuvent être divulguées. Ces normes mettent en place un système sophistiqué de protection et de classification des informations, qui complique la réalisation de l'objectif de transparence. Elles peuvent, par exemple, exiger le caviardage de documents ou la tenue d'audiences fermées au public ou aux participants (audiences à huis clos).

Conformément à son mandat et à ses Règles de pratique et de procédure, la Commission a eu accès aux versions non caviardées de tous les documents pertinents[2]. Le défi a été de trouver des moyens de rendre publics le plus d'information et le plus grand nombre de documents possible, dans un contexte où le temps était extrêmement limité.

La Commission a adopté une approche pragmatique face à ce défi. Elle a identifié les documents qu'elle jugeait prioritaires, puis a négocié avec le gouvernement pour déterminer les informations qui devaient être caviardées ou, selon la situation, pour trouver une manière acceptable de résumer les

[2] À l'exception de quelques documents qui ont été caviardés pour protéger le privilège des renseignements confidentiels du Cabinet, le privilège du secret professionnel de l'avocat ou des renseignements personnels.

informations sensibles. Dans tous les cas, la Commission a demandé au gouvernement de fournir une justification convaincante de la nécessité du caviardage.

La Commission a aussi exigé des justifications lorsque le gouvernement a demandé la tenue d'audiences à huis clos.

Au-delà de la sécurité nationale

En plus de la sécurité nationale, deux autres considérations peuvent affecter la transparence de nos travaux. La première est que certaines personnes, en particulier les membres des communautés issues des diasporas, craignent de parler publiquement de leur expérience en raison de traumatismes subis dans le passé ou par crainte de représailles pour elles-mêmes ou leur famille. La Commission a proposé de fournir des mesures de protection aux témoins qui en établissent le besoin, comme le témoignage à huis clos. La deuxième considération qui peut limiter la transparence est que la Commission ne peut pas divulguer aux participants, ou au public, des informations qui compromettraient des enquêtes en cours.

En définitive, compte tenu du contexte dans lequel la Commission a mené ses travaux, j'estime qu'elle a su trouver le bon équilibre entre la transparence et la protection adéquate d'intérêts importants.

Qu'est-ce que l'ingérence étrangère?

Un phénomène persistant et en évolution

L'ingérence étrangère n'est pas nouvelle, mais elle évolue. Elle reflète les changements géopolitiques : certains pays ont acquis du pouvoir et ont commencé à l'utiliser pour en influencer d'autres. Elle reflète également les changements technologiques : l'évolution de l'environnement numérique, y compris les nouvelles plateformes de médias sociaux et l'intelligence artificielle, offre aux pays étrangers de nouveaux moyens de cibler les individus et les organisations, notamment par la surveillance et le harcèlement.

Les activités d'ingérence étrangère sont persistantes, multiformes et visent tous les aspects de la société canadienne, qu'une élection ait lieu ou non.

Cela dit, le Service canadien du renseignement de sécurité (« SCRS ») observe depuis de nombreuses années la persistance d'une menace soutenue par des États et ciblant les élections.

Il peut sembler facile de tracer une ligne claire entre l'influence étrangère (légitime) et l'ingérence étrangère (illégitime). La diplomatie, et même les tentatives insistantes d'influencer d'autres pays, sont légitimes lorsqu'elles sont menées au grand jour et qu'elles n'impliquent pas de menaces à l'encontre d'individus ou de groupes. L'ingérence étrangère est différente dans la mesure où elle est secrète ou menaçante. Mais il existe souvent une zone grise : des acteurs étrangers peuvent utiliser des canaux établis et légitimes pour s'engager dans des activités secrètes afin de promouvoir leurs intérêts nationaux. Également appelée « influence malveillante », cette forme d'ingérence étrangère est difficile à détecter parce qu'elle utilise des canaux qui sont généralement jugés acceptables.

Des cibles multiples et des tactiques multiformes

Les cibles de l'ingérence étrangère au Canada sont nombreuses. Une multitude de groupes contribuent aux institutions démocratiques du Canada et les pays étrangers peuvent essayer d'exploiter chacun d'entre eux. Les candidats politiques, les élus, les fonctionnaires, le personnel politique, les électeurs, les groupes d'intérêt et les médias sont tous des cibles de l'ingérence étrangère.

Toutefois, les États peuvent avoir un intérêt particulier à cibler les communautés issues des diasporas, notamment pour faire taire les dissidents, amplifier leurs propres messages, contrôler l'opinion publique et semer la discorde. Les membres des diasporas subissent certaines des conséquences les plus néfastes de l'ingérence étrangère. Par exemple, les pays étrangers peuvent cibler les familles des personnes qui vivent à l'étranger. Les membres peuvent aussi s'appuyer sur des médias en langue étrangère pour obtenir des informations, ces médias étant plus facilement exploités par les pays étrangers.

Les pays étrangers utilisent toute une série de tactiques pour interférer avec la démocratie canadienne. Il s'agit par exemple d'entretenir des relations durables avec leur cible, d'apporter un soutien financier, de verser des pots-de-vin, de faire du chantage, de proférer des menaces ou de lancer des cyberattaques, de mener des campagnes de désinformation et de recourir à des intermédiaires.

Les auteurs de l'ingérence étrangère visant le Canada

Au cours des audiences, de nombreux pays ont été identifiés comme s'engageant dans des activités d'ingérence étrangère contre le Canada dans le cadre d'élections. Ces affirmations se fondent en grande partie sur les informations dont dispose le Canada en matière de renseignement.

Comme mentionné précédemment, il y a des limites à la nature du renseignement que je peux divulguer, et il y a des limites à la fiabilité du renseignement dont je peux parler. Le renseignement ne constitue pas de la preuve.

Compte tenu de ces limites, les renseignements recueillis par le Canada indiquent que la République populaire de Chine (« RPC ») est l'un des principaux auteurs d'ingérence étrangère contre le Canada. Les autorités canadiennes estiment que la Chine est l'acteur étatique étranger le plus actif en matière d'ingérence visant des fonctionnaires, des organisations politiques, des candidats à des fonctions politiques et des communautés issues de la diaspora.

Bien que cette évaluation puisse varier dans le temps, le SCRS considère que la Chine est, de loin, la plus grande menace pour l'espace électoral canadien. L'ingérence étrangère de la RPC est généralement considérée comme indépendante des partis politiques. La RPC ne soutient aucun parti en particulier, mais plutôt les politiques et les positions qu'elle considère comme favorables à la RPC, quelle que soit l'affiliation politique d'un candidat.

Le renseignement disponible au Canada identifie également la Russie, l'Inde, le Pakistan et la République islamique d'Iran, parmi d'autres pays, comme de possibles acteurs de l'ingérence étrangère au Canada.

Comment le Canada réagit-il à l'ingérence étrangère?

Protéger les droits fondamentaux et les valeurs canadiennes

Le Canada est une démocratie libérale. Sa capacité à répondre aux ingérences étrangères est limitée par son obligation de respecter la liberté de pensée, d'opinion et d'expression, le droit à la vie privée, le droit de voter et l'impartialité de la fonction publique.

Des personnes ou des organisations peuvent défendre des politiques favorables à des États étrangers ou s'opposer à des politiques qui leur sont

défavorables : ces points de vue ne signifient pas qu'elles se livrent à de l'ingérence étrangère. Si le gouvernement devait intervenir dans un tel cas, il risquerait de miner le droit des Canadiennes et des Canadiens de défendre et d'exprimer leurs opinions.

Le droit à la vie privée limite également les outils qui peuvent être utilisés pour détecter l'ingérence étrangère : pour déceler la désinformation, le gouvernement n'accède pas et n'a pas le droit d'accéder aux communautés privées en ligne. Des États étrangers peuvent donc tirer avantage de l'absence de surveillance de ces lieux de discussion.

Enfin, les fonctionnaires canadiens sont tenus à la neutralité et à l'impartialité : intervenir pour contrer l'ingérence étrangère pendant une élection pourrait être perçu comme une action favorisant un parti au détriment d'un autre, et ainsi ébranler la confiance dans le système démocratique et dans le service public. Par conséquent, la tendance peut être forte à établir un seuil d'intervention très élevé. Les acteurs étrangers peuvent en être conscients et utiliser des méthodes qui restent en deçà de ces seuils afin d'éviter de provoquer une réaction canadienne.

Une approche pangouvernementale

L'ingérence étrangère est une menace complexe qui nécessite une réponse de l'ensemble du gouvernement. De nombreuses entités fédérales participent à la protection des institutions démocratiques du Canada contre l'ingérence étrangère. Parmi elles : le Service canadien du renseignement de sécurité (le « SCRS »), le Centre de la sécurité des télécommunications (le « CST »), la Gendarmerie royale du Canada (la « GRC »), Affaires mondiales Canada (« AMC »), le Bureau du Conseil privé (le « BCP »), le Bureau du commissaire aux élections fédérales (le « BCEF ») et Élections Canada. Nombre d'entre elles sont des membres de la communauté de la sécurité et du renseignement, mais d'autres sont aussi impliquées, notamment des ministres et des membres du personnel politique.

Pour garantir une réponse efficace à l'ingérence étrangère, il est nécessaire que ces entités se coordonnent et collaborent. Pour relever ce défi, le gouvernement a mis en place un certain nombre de procédures et de comités destinés à permettre la coopération au sein du gouvernement.

Des mesures particulières lors des élections

La plupart de ces procédures et comités sont à l'œuvre, qu'il y ait ou non des élections. En effet, l'ingérence étrangère ne se produit pas uniquement en période électorale.

Mais au déclenchement d'une élection, des changements se produisent dans la diffusion habituelle de l'information vers les élus, en raison de l'entrée en vigueur de ce que l'on appelle la « convention de transition ». Cette convention prévoit que, pendant les campagnes électorales, le gouvernement doit faire preuve de retenue et réduire sa participation dans les activités courantes. Les normes relatives à l'impartialité acquièrent alors une importance particulière. Pendant cette période, les ministres assistent très rarement à des séances d'information en matière de renseignement, et les contacts avec leurs sous-ministres sont limités. Il est important de noter que les événements qui font l'objet du présent rapport se sont produits pendant les périodes de transition de 2019 et de 2021. Il faut aussi noter que les élections générales de 2021 ont eu lieu pendant la pandémie de Covid 19, ce qui a également influencé la circulation de l'information au sein du gouvernement.

En 2019, sur fond d'ingérence étrangère dans les élections présidentielles américaines (2016) et françaises (2017), le gouvernement a annoncé une stratégie intitulée « Plan pour protéger la démocratie canadienne » (le « Plan »). Il a mis en place un ensemble distinct de structures pendant la période électorale pour répondre à l'ingérence étrangère. Ces structures reflètent la convention de transition.

Des processus d'échange d'informations et de coordination

Dans le cadre du Plan, le gouvernement dispose de deux processus clés pour répondre aux menaces d'ingérence étrangère au cours d'une période électorale : le Groupe de travail sur les menaces en matière de sécurité et de renseignement visant les élections (« Groupe de travail »[3]) et le Protocole public en cas d'incident électoral majeur (« PPIEM »).

Le Groupe de travail est un forum d'échange d'informations et de coordination. Il ne s'agit pas d'un organe décisionnel. Le Groupe de travail est toujours actif, mais il l'est particulièrement pendant les élections. Lors des élections générales de 2019 et de 2021, il a organisé des breffages de niveau « Secret » à l'intention des représentants des partis politiques bénéficiant d'une habilitation de sécurité. Toutefois, l'une de ses principales fonctions consistait à fournir des informations régulières à un panel appelé « Panel des cinq »[4], créé dans le cadre du PPIEM. Ce panel est composé de hauts fonctionnaires chargés de communiquer avec les Canadiennes et les

[3] Le Groupe de travail est composé de représentants du CST, du SCRS, de la GRC et d'AMC.

[4] Les membres du panel sont le greffier du Conseil privé, le conseiller du premier ministre en matière de sécurité nationale et de renseignement (le « CSNR »), le vice-ministre de la Justice et vice-procureur général, le vice-ministre de la Sécurité publique et le vice-ministre des Affaires étrangères.

Canadiens en cas d'incident ou d'accumulation d'incidents menaçant l'intégrité d'une élection fédérale.

En choisissant de hauts fonctionnaires non partisans pour former le Panel des cinq, le PPIEM a voulu éviter que la décision de faire ou non une déclaration publique en cas de menace contre le processus électoral soit influencée par des intérêts partisans.

En évaluant les informations reçues du Groupe de travail ou d'autres sources, le Panel doit faire une déclaration publique à l'intention des Canadiennes et des Canadiens s'il conclut qu'un incident, ou une accumulation d'incidents menacent la capacité du Canada à organiser des élections libres et équitables. C'est ce qu'on appelle « le seuil ».

Le seuil à franchir pour qu'une telle déclaration soit émise est très élevé. La simple possibilité qu'une menace existe n'est pas suffisante. Un seuil élevé se justifie par le fait qu'une intervention du Panel pourrait aggraver la situation plutôt que l'améliorer. Toute déclaration publique du Panel pourrait ébranler la confiance du public dans les élections et dans la démocratie canadienne dans son ensemble. Le Panel risquerait également d'être perçu comme partisan et pourrait donner l'impression qu'il s'ingère dans l'élection. Par ailleurs, des pays étrangers pourraient exploiter un seuil trop bas et provoquer intentionnellement une réaction excessive afin d'ébranler la confiance dans les élections ou amplifier la désinformation.

Pour les élections générales de 2019 et 2021, le Panel des cinq a conclu que le seuil pour une annonce n'avait pas été atteint. Le Panel a constaté une certaine ingérence étrangère, mais que rien ne menaçait la capacité du Canada à organiser des élections libres et équitables.

Les élections générales de 2019

Les services de renseignement canadiens ont recueilli des informations concernant des événements troublants dans une poignée de circonscriptions pendant les élections de 2019.

Avant d'examiner ces incidents, il est utile de rappeler que, pour l'essentiel, les informations que j'ai obtenues proviennent du renseignement disponible. Le détail de ce renseignement ne peut pas être divulgué publiquement ou peut l'être uniquement sous forme de résumés. En outre, une grande partie du renseignement n'est pas corroboré ou ne peut être considéré comme de la preuve. Mon analyse des élections générales de 2019 doit être lue en tenant compte de ces mises en garde.

La course à l'investiture de Don Valley-Nord

Une affaire qui a beaucoup attiré l'attention au cours des audiences concerne des allégations d'irrégularités dans la course à l'investiture du Parti libéral du Canada (le « PLC ») dans la circonscription de Don Valley North (« DVN »), en Ontario.

Le Canada dispose de renseignement selon lequel la course à l'investiture dans DVN a été entachée d'irrégularités, dont des activités menées par des personnes proches de certains fonctionnaires de la RPC. Ces informations émanent de diverses sources, avec différents niveaux de corroboration.

Avant les élections, des rapports des services de renseignement, bien qu'ils n'aient pas été solidement étayés, indiquaient que des étudiants internationaux chinois auraient été conduits par autobus pour appuyer Han Dong lors de son assemblée d'investiture. Des individus associés à un intermédiaire connu de la RPC auraient fourni aux étudiants des documents falsifiés pour leur permettre de voter, bien qu'ils n'aient pas résidé dans DVN.

Après l'élection, du renseignement a indiqué que le consulat de la RPC avait proféré des menaces voilées à l'encontre des étudiants, laissant entendre que leur visa d'étudiant était en jeu et qu'il pourrait y avoir des conséquences pour leur famille vivant en RPC s'ils ne donnaient pas leur appui à M. Dong.

M. Dong nie toute implication dans ces affaires.

Le SCRS a transmis les rapports de renseignement dont il disposait à l'époque au Panel des cinq, et l'a avisé en avoir informé les autorités électorales. Le Panel a indiqué que le PLC devrait aussi en être informé. Les représentants du PLC détenant une autorisation de sécurité ont ensuite été dûment informés par le SCRS .

Jeremy Broadhurst, directeur de la campagne nationale du PLC[5], a été informé par les représentants du parti des allégations relatives au transport par autobus. Il a estimé que ces informations devaient être portées à l'attention du premier ministre Trudeau, en sa qualité de chef du PLC. M. Broadhurst en a informé M. Trudeau et lui a conseillé de ne pas retirer M. Dong comme candidat du PLC. Pour formuler ce conseil, M. Broadhurst a considéré le fait que le PLC lui-même n'avait pas constaté d'irrégularité dans la course à l'investiture et que les résultats n'avaient pas été contestés par la candidate défaite.

Dans son témoignage, M. Trudeau dit avoir demandé dans quelle mesure le SCRS était certain que la Chine était impliquée et si le SCRS disposait d'informations selon lesquelles M. Dong était au courant de cette affaire. Les réponses qu'il a reçues n'étaient pas concluantes.

---

[5] En tant que chef de cabinet du ministre des affaires étrangères, il était titulaire d'une habilitation « Top Secret » et pouvait recevoir des informations classifiées.

M. Trudeau a estimé qu'il n'y avait pas d'informations suffisantes ou suffisamment crédibles pour justifier le retrait de M. Dong, mais que cette affaire devrait être réexaminée après les élections.

Cet incident montre clairement à quel point les courses à l'investiture peuvent être des portes d'entrée pour les États étrangers qui veulent s'ingérer dans notre processus démocratique. Il s'agit sans aucun doute d'une question qu'il faudra examiner attentivement dans la deuxième phase des travaux de la Commission.

D'autres allégations et incidents

Plusieurs autres incidents qui se seraient produits pendant les élections générales de 2019 ont été abordés au cours des audiences. Ces incidents fournissent eux aussi des éléments de contexte et soulèvent des questions qui devront faire l'objet de discussions pendant la deuxième phase de nos travaux. Je mentionne ci-dessous les plus importants d'entre eux.

Des renseignements indiquent que, dans la région du Grand Vancouver, certains fonctionnaires de la RPC se sont coordonnés pour empêcher certains candidats politiques, perçus comme défavorables à la Chine, de participer à des événements communautaires locaux liés aux élections.

Selon d'autre renseignement, avant et pendant les élections générales de 2019, un groupe d'acteurs menaçants au Canada, associés à la RPC ou soupçonnés de l'être, ont agi de manière plus ou moins coordonnée pour se livrer à des activités d'ingérence étrangère. Onze candidats, sept du PLC et quatre du Parti conservateur du Canada (« PCC »), et treize membres du personnel politique ont eu un lien (volontaire ou non) avec ces acteurs menaçants ou ont été directement touchés par leurs activités. Certains de ces acteurs menaçants ont aussi pu recevoir du soutien financier de la part de la RPC, bien que rien d'indique que des candidats en aient reçu.

Le Panel des cinq a été informé d'allégations de soutien financier de la part de la RPC pour des activités d'ingérence étrangère. Il n'a pas fait d'annonce publique parce qu'il y avait une grande ambiguïté et un manque de clarté quant aux intentions et aux objectifs du transfert d'argent.

L'enquête de la Commission a également révélé que le SCRS avait mis en œuvre une mesure spéciale visant à réduire une menace relative au Pakistan, qui avait tenté d'influencer clandestinement la politique fédérale canadienne. Cette mesure a été jugée efficace pour réduire la menace d'ingérence.

Il y a eu des discussions quant à des articles négatifs au sujet du premier ministre sur un site Web identifié comme étant le *Buffalo Chronicle*. Certaines sources médiatiques ont amplifié ces articles au Canada, mais d'autres les ont démentis. Le Panel des cinq a considéré que l'écosystème médiatique s'était autocorrigé. Facebook a finalement retiré l'article après en avoir discuté avec les représentants du Bureau du conseil privé.

Les élections générales de 2021

Un certain nombre d'incidents d'ingérence étrangère ont été allégués lors des élections générales de 2021, notamment : de la désinformation ciblant le PCC, son chef Erin O'Toole et l'un de ses candidats en Colombie-Britannique, Kenny Chiu; des événements survenus dans la circonscription de Vancouver de la députée néo-démocrate Jenny Kwan; et des activités d'ingérence possible par les gouvernements de l'Inde et de la Russie.

Avant d'examiner ces allégations, il est important de rappeler que le Groupe de travail a tenu des breffages de niveau « Secret » avec les représentants des partis politiques qui avaient les autorisations de sécurité nécessaires, et ce, autant pour les élections de 2019 que pour celles de 2021. Les informations que les représentants ont reçues durant ces breffages fournissent un contexte important.

Un problème de communication

Les témoignages que j'ai entendus révèlent qu'il y a eu des problèmes de communication lors des élections de 2021. Un fossé existait entre les attentes des partis politiques et ce que le Groupe de travail était réellement en mesure de leur fournir.

Il est clair que les représentants des partis estiment qu'ils n'ont pas été suffisamment informés par le Groupe de travail. Ils ont même dit avoir été indûment rassurés par ce qu'ils ont entendu, ce qui les a amenés à baisser la garde.

La désinformation visant le PCC et Erin O'Toole

Au cours de la période électorale, le PCC et son chef de l'époque, Erin O'Toole, ont fait l'objet d'informations inexactes qui ont largement circulé dans des médias en langue chinoise connus pour avoir, ou pouvant avoir, des liens avec la RPC ou le Parti communiste chinois.

M. O'Toole pense que lui et le PCC ont été pris pour cible en raison d'un certain nombre de positions critiques qu'ils ont adoptées à l'égard de la Chine.

Les articles qui ont circulé indiquaient qu'Erin O'Toole interdirait la plateforme WeChat, qu'il était la « version canadienne de Trump » et qu'il souhaitait à toutes fins pratiques rompre les relations diplomatiques avec la Chine.

La désinformation visant le député du PCC Kenny Chiu

Le député du PCC Kenny Chiu a été la cible de fausses histoires liées à sa proposition de mettre en place un registre sur l'ingérence étrangère : des articles affirmaient que tout individu ou groupe ayant des liens avec la Chine pourrait être considéré comme un représentant et devrait alors s'inscrire au registre.

M. Chiu a tenté de répondre à ces histoires dans les médias, mais ses messages n'ont pas été repris ou diffusés par les médias de langue chinoise. En fait, selon son témoignage, les médias de langue chinoise l'ont ignoré.

Il a fait part de ces problèmes à la campagne centrale du PCC et au SCRS. Il n'a pas eu de nouvelles du SCRS jusqu'à ce qu'il reçoive un breffage de leur part à l'automne 2023, à la suite de reportages médiatiques sur des fuites présumées de rapports de renseignement du SCRS.

Même s'il n'est pas évident de savoir ce que le gouvernement aurait pu ou dû faire pendant les élections, cette situation soulève d'importantes questions quant aux manières de lutter contre la mésinformation et la désinformation en ligne, y compris pendant les élections. J'explorerai ces enjeux dans la prochaine phase de nos travaux.

Les agences gouvernementales étaient au courant de ces histoires en ligne, et le Groupe de travail en a informé le Panel des cinq.

Le Panel a noté la difficulté d'attribuer ces activités à des acteurs étrangers. Aussi, il n'était pas enclin à intervenir parce que les agences ne pouvaient pas distinguer ces activités des débats politiques ordinaires qui ont lieu pendant une élection. Même l'expression de faussetés peut constituer un exercice légitime de la liberté d'expression pendant une élection, tant qu'elle n'est pas parrainée ou amplifiée par un État. Le Panel a conclu que le seuil pour une annonce n'avait pas été atteint.

La conclusion du Panel s'appuie également sur son impression que l'écosystème médiatique s'est autocorrigé : M. Chiu a fait des déclarations publiques en réponse aux histoires en ligne, et les histoires concernant M. O'Toole se sont estompées avant le jour de l'élection.

L'idée que l'on s'en remette à la capacité de l'écosystème des médias à s'autocorriger me préoccupe. Il peut être trop tard lorsque la désinformation se dissipe. Je suis également préoccupée par l'absence de lignes directrices claires quant au moment où le gouvernement doit agir lorsque le Panel ne fait pas d'annonce publique. Je reviendrai également sur ces questions lors de la deuxième phase des travaux de la Commission.

Après les élections, l'équipe de campagne du PCC a rassemblé de nombreux documents et les a envoyés à des responsables du gouvernement pour faire part de ses préoccupations. Le Groupe de travail a fait savoir qu'il avait pris les allégations au sérieux et que le SCRS avait notamment investi des ressources importantes pour faire enquête. En fin de compte, les conclusions

du Groupe de travail sont restées inchangées, bien qu'elles indiquent avoir observé des indicateurs de coordination possible entre les organes de presse de langue chinoise basés au Canada et les organes d'information associés à la RPC.

À mon avis, cela soulève des questions sur la difficulté d'attribuer une activité à un acteur étatique étranger et sur l'importance du seuil d'intervention. Ces questions méritent d'être approfondies.

La campagne électorale dans Vancouver-Est

Des inquiétudes liées à l'ingérence étrangère se sont également manifestées dans la campagne électorale de Vancouver-Est, où se présentait la députée néo-démocrate Jenny Kwan. Elle croit que ses positions critiques à l'égard de la Chine ont fait d'elle une cible d'ingérence étrangère.

Depuis 2019, Mme Kwan a cessé de recevoir des invitations à certains événements importants qui sont organisés par des organisations communautaires chinoises, événements auxquels elle était auparavant invitée avec d'autres élus. Elle a également observé que des électeurs de sa circonscription étaient plus craintifs à l'idée de voter pour elle en raison de préoccupations concernant la sécurité de leur famille en Chine.

Les renseignements indiquent que la RPC a travaillé pour exclure certains candidats politiques d'événements publics en 2019 et que leur stratégie s'est poursuivie en 2020 et en 2021.

Mme Kwan s'est également inquiétée du fait qu'un membre éminent de la communauté chinoise de Vancouver avait organisé un dîner gratuit pour son adversaire du Parti libéral. Le NPD a déposé une plainte auprès du Bureau du commissaire aux élections fédérales (« BCEF »), alléguant une violation des règles électorales relatives aux tiers. Le BCEF a conclu que l'organisateur n'avait pas commis d'infraction, mais a imposé une sanction administrative pécuniaire à la campagne du Parti libéral pour avoir omis de déclarer le dîner comme une contribution.

Mme Kwan a également signalé le dîner à la Gendarmerie royale du Canada (« GRC ») et au SCRS mais, selon elle, ni l'un ni l'autre n'ont semblé s'intéresser à l'affaire.

Le Groupe de travail a produit deux rapports qui font état du dîner et d'allégations selon lesquelles les organisateurs avaient des liens avec la RPC.

Le cas de l'Inde et de la Russie

Le renseignement indique que le gouvernement de l'Inde pourrait avoir tenté de fournir clandestinement un soutien financier à des candidats privilégiés lors des élections de 2021, à l'insu de ces derniers. Je n'ai constaté aucune lacune quant à la circulation d'information et quant à la réponse du gouvernement dans cette affaire.

Le Panel des cinq n'a reçu aucune preuve d'une campagne de désinformation concertée de la part de la Russie pendant les élections de 2021. Le renseignement indique que la Russie ne constitue probablement pas actuellement une menace importante d'ingérence étrangère dans les élections fédérales canadiennes.

L'évaluation des répercussions

L'ingérence étrangère est une réalité bien présente, partout sur la planète, et il existe de nombreuses preuves voulant que certains États étrangers se soient livrés à des activités d'ingérence étrangère lors des deux dernières élections générales canadiennes.

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

La réponse est non. Je suis d'accord avec la conclusion du directeur général des élections, Stéphane Perreault, selon laquelle les deux élections ont été administrées avec intégrité, tant au niveau national qu'au niveau des circonscriptions. Il n'y a aucune preuve du contraire.

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

La réponse est non. Il est difficile de mesurer l'incidence de l'ingérence étrangère sur les résultats d'une élection. Il est généralement impossible d'établir un lien direct entre un incident particulier et le résultat d'une élection, tout comme d'évaluer l'impact de diverses activités étrangères, souvent subtiles, sur le décompte final des sièges à la Chambre des communes.

Je peux toutefois conclure avec confiance que le Parti libéral aurait pris le pouvoir avec ou sans ingérence étrangère en 2019 et en 2021.

La Commission n'est pas la seule à tirer cette conclusion : le PCC et ses représentants[6] ont tous déclaré à la Commission que l'ingérence étrangère n'avait pas exclu le PCC du pouvoir.

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

Il est plus difficile de répondre à cette question. Il est possible que les résultats d'un petit nombre de circonscriptions aient été affectés, mais on ne peut l'affirmer avec certitude.

Le nombre de circonscriptions dans lesquelles des activités d'ingérence étrangère auraient eu lieu est relativement faible et l'incidence ultime de l'ingérence étrangère sur celles-ci reste incertaine. Deux exemples illustrent cette conclusion.

Le renseignement disponible concernant l'assemblée d'investiture libérale de 2019 dans DVN fait état de soupçons bien étayés selon lesquels le transport d'étudiants internationaux par autobus était lié à la RPC. Étant donné que DVN est considérée comme un bastion libéral, cela n'aurait probablement pas eu d'incidence sur le parti qui a remporté le siège. En revanche, cela aurait pu avoir un impact sur la personne qui a été élue au Parlement. Il s'agit d'un élément important.

Un autre exemple est la course électorale dans la circonscription de Steveston–Richmond-Est, où les médias ont dépeint le PCC et son candidat Kenny Chiu comme défavorables à la Chine et tenté de dissuader les Canadiens d'origine chinoise de voter pour lui.

Bien qu'aucun lien définitif n'ait été établi entre les informations trompeuses véhiculées par les médias et la RPC, des indications claires de l'implication de la RPC existent et il est raisonnable de croire que ces faux propos ont eu des répercussions sur les résultats dans cette circonscription.

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

Par conséquent, il existe une possibilité raisonnable que les messages erronés aient pu avoir une incidence sur les résultats dans cette circonscription, mais il m'est impossible d'aller plus loin dans cette analyse.

---

[6] M. O'Toole, chef du CPC en 2021, Walied Soliman, son coprésident de campagne, et Michael Chong, un autre député du CPC qui a participé aux travaux de la Commission.

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

Oui, c'est le cas. Le fait que l'ingérence étrangère n'ait peut-être pas eu de répercussions sur les résultats de nombreuses circonscriptions ne signifie pas pour autant qu'elle n'a pas eu de répercussions sur l'élection de manière plus générale. L'ingérence étrangère en 2019 et en 2021 a porté atteinte au droit des électeurs à un écosystème électoral libre de coercition ou d'influence secrète. L'ingérence étrangère a un impact dès qu'un bulletin de vote est déposé d'une certaine manière, ou n'est pas déposé du tout, en raison de l'incitation directe ou indirecte d'un État étranger.

Cet impact a probablement été faible jusqu'à présent, mais il pourrait s'aggraver.

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

Malheureusement, oui. Miner la confiance dans la démocratie et le gouvernement constitue l'un des principaux objectifs de plusieurs États qui se livrent à de l'ingérence étrangère. Ils y sont parvenus en partie en 2019 et en 2021, car certaines Canadiennes et certains Canadiens ont désormais moins confiance dans le processus démocratique du pays.

C'est peut-être là le plus grand préjudice que le Canada ait subi du fait de l'ingérence étrangère.

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

L'ingérence étrangère a-t-elle affecté toute la population de manière égale?

Non. Comme nous l'avons vu précédemment, les communautés issues des diasporas sont des cibles fréquentes de l'ingérence étrangère et de la répression transnationale. Les tactiques sont variées, mais l'une d'entre elles est couramment utilisée : la menace de représailles contre les membres des familles qui vivent dans le pays d'origine.

L'ingérence étrangère dissuade les membres des diasporas de s'impliquer dans leurs communautés et dans le processus électoral, ou de participer pleinement aux débats publics.

Si toute la population canadienne est victime de l'ingérence étrangère, ses effets se font sentir de manière particulièrement marquée dans certaines communautés issues des diasporas.

La prochaine phase des travaux de la Commission

Au cours de la prochaine phase de ses travaux, la Commission examinera notamment les moyens d'informer le public du danger d'ingérence étrangère, et ce, sans ébranler inutilement la confiance dans un système qui demeure fondamentalement sain.

Pour ce faire, la Commission examinera une série d'enjeux qui pourraient inclure les défis de la lutte à la désinformation et à la mésinformation en ligne lorsque le Panel des cinq ne fait aucune annonce publique. Ce faisant, il faudra garder à l'esprit qu'il est difficile d'attribuer une activité d'ingérence électorale à un acteur étatique étranger.

La Commission examinera la manière dont le renseignement et les informations sur l'ingérence étrangère devraient être communiqués au gouvernement, au public et aux personnes susceptibles d'y être exposées, ainsi que l'opportunité pour nos agences de renseignement de partager davantage d'information.

Elle se penchera également sur les règles, ou sur l'absence de règles, relatives aux assemblées d'investiture. Nos travaux ont permis de constater que ces assemblées sont particulièrement vulnérables à l'ingérence étrangère.

Enfin, la Commission est consciente qu'il pourrait y avoir, au cours de cette deuxième phase, des éléments de preuve suffisants pour revoir les constatations factuelles ou élargir les conclusions du présent rapport.

CHAPITRE 1

Comment la Commission sur l'ingérence étrangère a vu le jour

Une revue chronologique des événements qui ont conduit à sa création

1.1	Une commission en devenir	36
1.2	Une prise de conscience croissante à l'égard de l'ingérence étrangère	36
1.3	2017-2018 : Des experts en sécurité posent les premiers diagnostics	37
1.4	Perspectives pour 2019 et au-delà : les experts en sécurité élargissent leurs constatations	40
1.5	Le gouvernement adopte certaines mesures	44
1.6	Les deux dernières élections fédérales sous les projecteurs	47
1.7	L'année 2023, une année charnière	48
1.8	Résumé des événements qui ont mené à la Commission d'enquête	52

1.1 Une commission en devenir

On ne constitue pas une commission d'enquête à la légère.

Les commissions sont des organisations temporaires d'envergure, mises en place par des gouvernements pour exposer des faits et formuler des recommandations sur des enjeux d'intérêt public. En tant que telles, elles remettent souvent en question les politiques et procédures publiques en vigueur.

Les commissions sont généralement créées *à la suite* d'événements préoccupants qui se sont produits ou qui ont été signalés. Par conséquent, la plupart du temps, une histoire se cache derrière la création d'une commission d'enquête. La présente Commission ne fait pas exception.

Dans le présent chapitre, je présente un résumé des événements qui ont conduit le gouvernement fédéral à instaurer l'Enquête publique sur l'ingérence étrangère dans les processus électoraux et les institutions démocratiques fédéraux (la « Commission »). Ce contexte est important pour mieux comprendre la portée et les objectifs de la Commission, ainsi que les principes directeurs de sa conduite.

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

L'idée que des États étrangers ou des entités non étatiques cherchent à s'ingérer dans les affaires canadiennes, et plus particulièrement dans notre vie et nos institutions démocratiques, n'est pas nouvelle. Toutefois, ce qui est relativement nouveau, c'est la sensibilisation du public à cet enjeu et l'évolution rapide des moyens techniques qui permettent de mener à bien cette ingérence.

Depuis au moins le milieu des années 2010, le gouvernement s'est de plus en plus inquiété de l'ingérence étrangère dans nos institutions démocratiques. Après les rapports sur l'ingérence de la Russie dans l'élection présidentielle américaine de 2016 et les fuites liées à l'élection présidentielle française, les agences canadiennes de sécurité et de renseignement ont commencé à rendre compte publiquement de cette situation.

En 2018, à l'approche des élections générales fédérales de 2019, les inquiétudes concernant l'ingérence étrangère dans le processus électoral se sont intensifiées davantage. Ce changement sur le plan des politiques n'a pas étonné les agences canadiennes de renseignement. Ces agences ont confirmé la menace et ont décrit en détail son ampleur dans une série de rapports.

1.3 2017-2018 : Des experts en sécurité posent les premiers diagnostics

Les rapports d'experts sur l'évolution de l'ingérence méritent d'être examinés. La présente section met en lumière une partie de leur contenu.

Le Centre de la sécurité des télécommunications (CST) se concentre sur les cybermenaces

2017

Le CST fournit une aide technique et opérationnelle aux organismes fédéraux responsables de l'application de la loi, tels que le Service canadien du renseignement de sécurité (le « SCRS »), la Gendarmerie royale du Canada (la « GRC »), les Forces armées canadiennes et le ministère de la Défense nationale. En 2017, le CST diffuse un rapport public portant sur l'ingérence étrangère[7]. La décision du CST de procéder à cette évaluation est motivée par l'existence des cybermenaces qui ont pesé sur les processus démocratiques lors de l'élection présidentielle américaine de 2016 et en Europe. Le rapport s'attarde aux cybermenaces dans la mesure où le CST, dans le cadre de son mandat, s'intéresse aux communications par voie électronique.

Le CST conclut à l'existence de cybermenaces pesant sur les processus démocratiques à l'échelle mondiale. Selon le CST, trois composantes forment ces processus : les élections, les partis politiques et les politiciens, ainsi que les médias. Le CST tire d'autres conclusions importantes au moment de la rédaction de son rapport, en 2017 :

- Les État étrangers n'ont pas encore tenté d'influencer les élections canadiennes à l'aide de moyens cybernétiques.
- Les partis politiques, les politiciens et les médias sont plus vulnérables aux cybermenaces que les activités électorales elles-mêmes, comme le vote.
- Les menaces qui pèsent sur les processus démocratiques du Canada aux niveaux provincial, territorial et municipal devraient rester faibles, bien qu'elles augmenteraient quant à certains d'entre eux.
- À l'échelle mondiale, au cours de l'année qui suit et peut-être au-delà, il est très probable que les cybermenaces contre les processus démocratiques soient plus nombreuses et plus sophistiquées.

[7] CST, *Cybermenaces contre le processus démocratique du Canada (2017)*, COM0000068.

Le Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS) annonce un changement dans le type de menaces

2018

L'année suivante, en 2018, le SCRS publie un rapport sur l'ingérence étrangère[8]. Le SCRS est un service civil de sécurité et de renseignement. Sa mission principale consiste à enquêter sur les menaces à la sécurité du Canada, à l'extérieur ou à l'intérieur du pays, et à conseiller le gouvernement[9]. Dans son rapport, le SCRS indique que, si le terrorisme a occupé une bonne partie de son activité pendant près de 20 ans, d'autres menaces pour la sécurité nationale et les intérêts stratégiques du Canada, notamment l'ingérence étrangère et l'espionnage, sont aujourd'hui présentes et posent des défis à long terme pour le Canada.

Le SCRS met en garde contre le fait que des États hostiles et des acteurs parrainés par des États visent les institutions et les processus démocratiques du Canada. Bien que le système électoral du Canada demeure solide, la menace d'ingérence a ciblé nos politiciens, nos partis politiques, nos élections et nos médias afin de manipuler le public canadien et nuire à notre démocratie.

L'ingérence pratiquée par des espions étrangers ou des personnes agissant en leur nom demeure le plus grand danger. Cependant, le SCRS constate que l'ampleur, la vitesse, la portée et les répercussions de l'ingérence étrangère ont augmenté en raison d'Internet, en particulier des plateformes de médias sociaux, et de la disponibilité d'outils cybernétiques moins coûteux et plus accessibles.

---

8 SCRS, *Rapport public du SCRS 2018 (juin 2019)*, COM0000198.

9 *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité*, LRC 1985, c. C-23, art. 2, « menaces envers la sécurité du Canada : Constituent des menaces envers la sécurité du Canada les activités suivantes : a) l'espionnage ou le sabotage visant le Canada ou préjudiciables à ses intérêts, ainsi que les activités tendant à favoriser ce genre d'espionnage ou de sabotage; b) les activités influencées par l'étranger qui touchent le Canada ou s'y déroulent et sont préjudiciables à ses intérêts, et qui sont d'une nature clandestine ou trompeuse ou comportent des menaces envers quiconque; c) les activités qui touchent le Canada ou s'y déroulent et visent à favoriser l'usage de la violence grave ou de menaces de violence contre des personnes ou des biens dans le but d'atteindre un objectif politique, religieux ou idéologique au Canada ou dans un État étranger; d) les activités qui, par des actions cachées et illicites, visent à saper le régime de gouvernement constitutionnellement établi au Canada ou dont le but immédiat ou ultime est sa destruction ou son renversement, par la violence. La présente définition ne vise toutefois pas les activités licites de défense d'une cause, de protestation ou de manifestation d'un désaccord qui n'ont aucun lien avec les activités mentionnées aux alinéas a) à d). ».

Le Comité des parlementaires sur la sécurité nationale et le renseignement (CPSNR) préconise une réponse plus efficace

2017

Le CPSNR a été créé en 2017 pour superviser les opérations de renseignement du gouvernement[10]. Il examine toute activité déployée par un service gouvernemental en rapport avec la sécurité nationale ou le renseignement (sauf s'il s'agit d'une opération en cours) et toute question que lui soumet un ministre en ces matières. Le CPSNR est composé de membres de la Chambre des communes et du Sénat.

2018

En 2018, le CPSNR publie deux rapports sur l'ingérence étrangère[11]. Il publie d'abord un rapport spécial sur les allégations liées à la visite officielle du premier ministre en Inde en février 2018. Il publie ensuite son premier rapport annuel. Le CPSNR aborde la question de l'ingérence étrangère dans les deux rapports.

Le CPSNR a été informé par le SCRS que l'espionnage et l'ingérence étrangère prennent de l'ampleur au Canada et nécessiteront probablement une réponse plus importante au cours des années à venir. Dans son rapport annuel, le CPSNR indique que les cybermenaces constituent un problème de sécurité nationale important, la Russie et la Chine figurant parmi les États les plus actifs. Le CPSNR constate également que la population n'est pas réellement consciente des menaces qui pèsent sur la sécurité nationale du Canada, dont l'ingérence étrangère dans la sphère politique nationale.

---

[10] Le CPSNR supervise notamment le cadre législatif, réglementaire, politique, administratif et financier de la sécurité nationale et du renseignement.

[11] CPSNR, *Rapport spécial sur les allégations entourant la visite officielle du premier ministre Trudeau en Inde en février 2018*, version publique (12 octobre 2018), COM0000149; CPSNR, *Rapport annuel 2018*, version publique (21 décembre 2018), JKW000001.

1.4 Perspectives pour 2019 et au-delà : les experts en sécurité élargissent leurs constatations

Compte tenu des rapports mentionnés à la section 1.3, on peut comprendre pourquoi le gouvernement a commencé à focaliser ses efforts sur l'ingérence étrangère en tant que menace à la sécurité nationale, au même titre que le terrorisme.

Le CST met en garde les électeurs canadiens et relève quelques contre-mesures positives

2019

En 2019, le CST met à jour son évaluation de 2017 sur les cybermenaces qui pèsent sur les processus démocratiques du Canada et rappelle son évaluation initiale, selon laquelle :

- Les cybermenaces se multiplient dans le monde, y compris au Canada.
- Quelques pays seulement sont responsables de la plupart des cybermenaces contre les processus démocratiques dans le monde.
- Au niveau fédéral, les candidats à des fonctions politiques, les partis et les électeurs sont plus exposés que le processus électoral en tant que tel, par l'intermédiaire des plateformes de médias en ligne[12].

Le CST prévient également les Canadiennes et les Canadiens de la forte probabilité que les électeurs subissent une certaine forme de cyberingérence étrangère dans le cadre de l'élection de 2019. Il indique que les manœuvres sont susceptibles de ressembler à celles qui se sont produites dans d'autres démocraties modernes au cours des dernières années, notamment les tentatives visant à polariser les électeurs et à promouvoir un parti au détriment d'un autre. Il indique aussi que le décompte officiel des voix au Canada ne devrait pas être remis en cause et qu'il est peu probable que l'ingérence étrangère soit de la même ampleur que celle de la Russie lors de l'élection présidentielle de 2016 aux États-Unis.

Le CST constate malgré tout certaines évolutions positives depuis son rapport de 2017. La couverture médiatique et l'analyse

[12] CST, *Le point sur les cybermenaces contre le processus démocratique du Canada en 2019* (2019), COM0000069.

approfondies de la cyberingérence étrangère ont considérablement sensibilisé le public à ce sujet, tout comme les signalements plus fréquents et l'attribution publique des principaux actes de cyberingérence par le CST et ses alliés. En outre, les sociétés du secteur de l'Internet indiquent être désormais disposées à réduire l'utilisation illégitime de leurs plateformes, susceptible de conduire à de la cyberingérence étrangère.

2020 En 2020, le Centre canadien pour la cybersécurité, le service du CST qui s'adresse directement au public, affirme que les efforts déployés par des pays étrangers pour influencer le discours public par l'intermédiaire des médias sociaux constituent désormais la « nouvelle normalité » [13]. Les cyberactivités parrainées par des États constituent de manière générale la menace la plus sophistiquée à laquelle font face les Canadiennes et les Canadiens.

2021 En 2021, le CST publie une autre mise à jour sur les cybermenaces[14]. On y lit notamment ceci :

- Depuis 2017, le nombre de pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et du G20 dont les processus démocratiques ont été ciblés par des acteurs de la cybermenace est relativement stable.
- De façon générale, de 2015 à 2020, la plupart des activités de cybermenaces affectant les processus démocratiques étaient parrainées par des États.
- À l'échelle mondiale, la Russie, la Chine et l'Iran sont très probablement responsables de la plupart des activités de cybermenaces parrainées par des États étrangers contre les processus démocratiques.
- L'influence étrangère en ligne est la cybermenace la plus importante pesant sur les électeurs.

Le CST ajoute que, pour les auteurs de cybermenaces parrainées par des États, les processus démocratiques du Canada demeurent une cible de moindre importance par rapport à ceux d'autres pays. Le CST estime néanmoins que les électeurs canadiens seront très probablement confrontés à une cyberingérence étrangère avant et pendant les prochaines élections fédérales, mais qu'il est peu probable qu'elle atteigne l'ampleur observée aux États-Unis.

---

13 Centre canadien pour la cybersécurité, *Évaluation des cybermenaces nationales, 2020* (CST, 2020), p. 13.

14 CST, *Cybermenaces contre le processus démocratique du Canada : Mise à jour de juillet 2021*, COM0000070.

2022 En 2022, dans son *Évaluation des cybermenaces nationales*, le CST affirme que la cybercriminalité demeure la principale activité de cybermenace à laquelle doivent faire face les Canadiennes et les Canadiens. Les cyberprogrammes de la Chine, de la Russie, de l'Iran et de la Corée du Nord continuent de représenter la plus grande cybermenace stratégique pour le Canada. Les activités d'influence étrangère en ligne qui visent à influencer les élections et le discours international marquent une tendance qui se poursuit.

Selon le SCRS, la menace d'ingérence s'est accrue et a évolué

2020 De 2020 à 2023, les rapports publics du SCRS continuent de faire de l'ingérence étrangère une question de sécurité pour le Canada. Selon le SCRS, les institutions et les processus démocratiques, notamment les élections, sont des cibles de choix pour les acteurs étatiques hostiles. Le SCRS affirme que les principaux problèmes de sécurité nationale liés à l'ingérence étrangère s'accélèrent, évoluent et s'aggravent, et qu'ils sont d'une échelle, d'une portée et d'une complexité croissantes.

Selon le SCRS, les activités de désinformation et de mésinformation que mènent des acteurs étatiques et non étatiques continuent à se propager et deviennent des moyens importants pour saper la confiance dans les institutions gouvernementales et les processus électoraux. Les activités d'ingérence étrangère au Canada demeurent sophistiquées, persistantes et répandues. Elles visent tous les paliers de gouvernement, le secteur privé, les groupes de la société civile et les communautés canadiennes, en particulier les groupes des diasporas.

2021 En juillet 2021, le SCRS publie un rapport public spécial pour sensibiliser la population au problème de l'ingérence étrangère[15]. Toujours en 2021, et pour la première fois, le SCRS rend publique son analyse de la réponse aux menaces d'ingérence étrangère en les traitant indépendamment de l'espionnage.

[15] SCRS, *Menaces d'ingérence étrangère visant les processus démocratiques du Canada* (juillet 2021), COM0000328.

Le CPSNR affirme que la Russie, la Chine et d'autres pays ciblent le Canada

En 2019, le CPSNR consacre un chapitre de son rapport annuel à la réponse du gouvernement face à l'ingérence étrangère, sans toutefois y aborder les cybermenaces et les activités dirigées contre les élections générales de 2019. Le CPSNR constate que le Canada est la cible d'activités d'ingérence étrangère importantes et soutenues de la part d'États, notamment la Chine et la Russie. Parmi ces activités figurent l'utilisation de moyens trompeurs pour cultiver des relations en vue d'exercer une influence politique, la tentative d'influencer les reportages des médias et les élections, ainsi que le fait de contraindre ou d'inciter des membres des diasporas à faire avancer des intérêts étrangers au Canada.

Selon le CPSNR, l'ingérence étrangère a fait l'objet d'une couverture médiatique et universitaire marginale au Canada et n'est pas encore prise en compte dans le débat public. Le gouvernement doit mobiliser le public et les institutions démocratiques, à tous les paliers de gouvernement, afin de les sensibiliser au problème de l'ingérence.

Dans son rapport annuel 2020, le CPSNR fait remarquer que les acteurs de la cybermenace ont perfectionné leurs compétences en matière de campagnes de désinformation en ligne afin d'exacerber les tensions sociales, créer des conflits et miner la confiance dans les institutions gouvernementales. Il ajoute que le nombre d'États impliqués a augmenté depuis janvier 2019 et que les activités en ligne parrainées par des États continueront probablement à viser le discours politique canadien, en particulier à l'approche des élections. Toutefois, le CPSNR conclut que les élections fédérales canadiennes de 2019 ne semblent pas avoir été une cible importante de désinformation et d'ingérence en ligne.

2021 En 2021, le CPSNR rappelle que les cybermenaces constituent un risque important et répandu pour la sécurité nationale du Canada et que les gouvernements constituent des cibles très prisées des auteurs de cyberattaques. La Chine et la Russie sont les acteurs les plus perfectionnés en matière de cybermenaces visant le gouvernement canadien. L'Iran, la Corée du Nord et un État dont le nom n'est pas révélé par le CPSNR disposent de moyens modérément sophistiqués.

2024 Le 22 mars 2024, le CPSNR annonce avoir transmis au premier ministre son Rapport spécial sur l'ingérence étrangère dans les processus et les institutions démocratiques du Canada. Le rapport est également transmis au ministre de la Sécurité publique, des Institutions démocratiques et des Affaires intergouvernementales, à la ministre des Affaires étrangères, au ministre de la Justice et

procureur général du Canada, et au ministre de la Défense nationale. Le premier ministre dispose, à partir du 22 mars 2024, d'une période équivalente à 30 jours de séances du Parlement pour déposer une version déclassifiée du rapport.

Ce tour d'horizon des différents rapports rédigés par les experts de la communauté canadienne du renseignement et de la sécurité révèle que la menace d'ingérence étrangère est bien réelle et qu'elle prend de l'ampleur. La section suivante aborde les mesures prises pour faire face à cette menace.

1.5 Le gouvernement adopte certaines mesures

Le gouvernement est soucieux des tentatives d'ingérence étrangère dans les institutions démocratiques du Canada et a pris certaines mesures pour y faire face. Ces mesures sont décrites ci-après.

2017

Le 1er février 2017, le premier ministre Trudeau remet une lettre de mandat à Karina Gould, alors ministre des Institutions démocratiques, dans laquelle il la charge, en collaboration avec le ministre de la Défense nationale et le ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile, de diriger les efforts du gouvernement du Canada pour défendre les processus électoraux canadiens contre les cybermenaces[16].

2018

En juin 2018, le Canada accueille le sommet du G7 dans la région de Charlevoix, au Québec, et aborde la question de l'ingérence étrangère, en particulier les cybermenaces. Les participants conviennent de mettre en place le Mécanisme de réponse rapide du G7 (le « MRR du G7 »). L'objectif est de prévenir les menaces malveillantes et évolutives qui pèsent sur les démocraties du G7, de les contrecarrer et d'y répondre en communiquant des informations et des analyses et en déterminant les possibilités de réponses coordonnées.

Affaires mondiales Canada (« AMC ») est le secrétariat permanent du MRR du G7. AMC assume la responsabilité des relations internationales du Canada en conformité avec sa politique étrangère. AMC participe donc à la prévention des menaces qui pèsent sur le Canada et ses intérêts internationaux, ainsi qu'à la

[16] Minister of Democratic Institutions Mandate Letter (Lettre de mandat de la ministre des Institutions démocratiques), 1er février 2017, COM0000019.

réponse à ces menaces. Pour ce faire, AMC s'appuie sur les renseignements recueillis par les agences nationales et les États alliés quant aux capacités, aux intentions et aux activités des États étrangers. AMC produit également des rapports diplomatiques spécialisés et des rapports de sources ouvertes sur les questions liées à l'ingérence étrangère, ainsi que des évaluations de renseignements stratégiques.

En décembre 2018, le Parlement modifie la *Loi électorale du Canada* pour s'attaquer à l'ingérence étrangère[17].

2019 En janvier 2019, conformément au mandat que leur a donné le premier ministre en 2017, la ministre des Institutions démocratiques, le ministre de la Défense nationale et le ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile annoncent le *Plan pour protéger la démocratie canadienne* (le « Plan »).

Le Plan instaure le Protocole public en cas d'incident électoral majeur (le « PPIEM »), un mécanisme permettant à un panel de cinq hauts fonctionnaires[18] de communiquer avec les Canadiennes et les Canadiens si un ou plusieurs incidents menacent l'intégrité d'une élection fédérale.

Le PPIEM demande à ce panel de hauts fonctionnaires, appelé le « Panel des cinq », de procéder en tenant compte des critères suivants :

- La mesure dans laquelle l'incident ou l'accumulation d'incidents compromettent la capacité des Canadiennes et des Canadiens de participer à des élections libres et justes.
- La possibilité que l'incident ou l'accumulation d'incidents minent la crédibilité de l'élection.
- Le degré de confiance des fonctionnaires à l'égard du renseignement ou de l'information.

Le Plan conduit également à la constitution du Groupe de travail sur les menaces en matière de sécurité et de renseignement visant les élections (le « Groupe de travail »). Composé de représentants du CST, de la GRC, d'AMC et du SCRS, ce groupe examine et

[17] Ces modifications : 1) interdisent à une personne ou entité étrangère d'influencer indûment un électeur à voter ou à s'abstenir de voter ou à voter pour un candidat donné ou un parti enregistré donné; 2) exigent que les plateformes en ligne publient un registre des publicités partisanes pendant la période préélectorale et de toutes les publicités pendant la période électorale; 3) érigent en infraction le fait de faire ou de publier sciemment une fausse déclaration dans le but d'influer sur les résultats des élections; 4) interdisent aux tiers d'utiliser des fonds de l'étranger; 5) interdisent aux tiers étrangers de dépenser pour des publicités et des activités partisanes pendant les périodes préélectorale et électorale; 6) interdisent aux médias canadiens de vendre de l'espace publicitaire électoral à des tiers étrangers.

[18] Le greffier du Conseil privé, le conseiller à la sécurité nationale et au renseignement auprès du Premier ministre, le sous-ministre de la Justice et sous-procureur général, le sous-ministre de la Sécurité publique et le sous-ministre des Affaires étrangères.

évalue le renseignement pendant les élections et fournit des informations aux ministères et au Panel des cinq.

2021 En 2021, le gouvernement modifie le PPIEM en s'appuyant sur les recommandations de l'évaluation indépendante dirigée par M. James Judd quant aux opérations du PPIEM durant l'élection de 2019.

Toujours en 2021, le MRR du G7 constate que la désinformation est une méthode d'ingérence étrangère de plus en plus courante dans les démocraties.

2022 En novembre 2022, le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre des communes (le « PROC ») entreprend une étude sur l'ingérence étrangère. Le PROC est un comité parlementaire qui étudie et fait rapport sur, entre autres, les règles et usages de la Chambre des communes, de ses comités et de son administration interne, ainsi que sur les questions électorales et les conflits d'intérêts des députés.

Quelques semaines plus tard, le Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique de la Chambre des communes (l'« ETHI ») adopte une motion visant à étudier « l'ingérence étrangère et les menaces entourant l'intégrité des institutions démocratiques, de la propriété intellectuelle et de l'État canadien ». L'ETHI publie son rapport en octobre 2023 : il conclut que le Canada n'est pas à l'abri de l'ingérence étrangère[19].

L'ensemble de ces examens, rapports et mesures gouvernementales permet de dresser un tableau de ce qui a précédé les élections générales de 2019 et de 2021. Dans la section suivante, je présente un résumé de ce qui s'est passé durant ces élections.

[19] Chambre des communes, Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, *L'ingérence étrangère et les menaces entourant l'intégrité des institutions démocratiques, de la propriété intellectuelle et de l'État canadien* (24 octobre 2023) (présidé par John Brassard), COM0000090.

1.6 Les deux dernières élections fédérales sous les projecteurs

Cette *section présente la série de rapports d'experts et d'évaluations réalisés à la suite des élections générales fédérales de 2019 et de 2021, ou peu après*.

2019

Au lendemain des élections de 2019, le directeur général des élections annonce que l'infrastructure d'Élections Canada n'a fait l'objet d'aucune menace de cybersécurité importante au cours de l'élection, au-delà de celles auxquelles est confrontée quotidiennement toute organisation du gouvernement fédéral.

En octobre 2019, au moins un média fait état d'une possible ingérence étrangère au Canada. Toutefois, le CPSNR conclut dans son rapport annuel 2020 que les élections fédérales canadiennes de 2019 ne semblent pas avoir été une cible importante d'influence et de désinformation en ligne.

Toutefois, à l'été 2020, Kenny Chiu, député du Parti conservateur du Canada représentant la circonscription de Steveston–Richmond-Est, en Colombie-Britannique, exprime une opinion différente. Il affirme que la consule générale de Chine à Vancouver cible les politiciens canadiens qui critiquent les activités de la Chine à Hong Kong.

En avril 2021, Kenny Chiu dépose un projet de loi d'initiative parlementaire visant à exposer les relations entre les agents de lobbying canadiens et les États étrangers[20]. Après les élections de 2021, il déclare aux médias que la Chine l'a ciblé par une campagne de désinformation à la suite du dépôt de son projet de loi et qu'il a perdu son siège à cause de cette campagne.

Les reportages des médias sur une éventuelle ingérence étrangère dans les élections fédérales de 2019 et de 2021 commencent à se multiplier après les élections de 2021. Néanmoins, le Panel des cinq n'a toujours pas constaté d'ingérence étrangère à grande échelle dans les élections de 2021 et les tentatives d'ingérence étrangère n'ont pas atteint le seuil requis pour que le groupe prenne des mesures.

Élections Canada, faisant écho à ses conclusions de 2019, confirme qu'il n'y a pas eu de menaces sérieuses pour la cybersécurité de son infrastructure lors de l'élection de 2021, au-

[20] Chambre des communes, *projet de loi C-282 : Loi établissant le registre des agents d'influence étrangers*, 43-2, première lecture (13 avril 2021), COM0000022.

delà de celles auxquelles est confrontée quotidiennement toute organisation du gouvernement fédéral.

2022 En juin 2022, le Bureau du directeur général des élections du Canada publie un rapport contenant des recommandations à la suite des élections fédérales de 2019 et de 2021. Il reconnaît que des entités malveillantes, étrangères et nationales, ont tenté de semer la discorde et de soulever le doute sur l'intégrité des processus électoraux et de leurs résultats.

Les rapports et les témoignages sur les activités d'ingérence étrangère recueillis au cours des dernières années ont contribué à en convaincre plusieurs que cette ingérence était réelle et qu'elle se renforçait. Les pressions exercées par les médias et le public pour que des mesures plus fermes soient prises afin de préserver la démocratie canadienne se sont également accrues. La situation prend de l'ampleur en 2023.

1.7 L'année 2023, une année charnière

L'ingérence étrangère fait l'objet d'importants développements en 2023, à un rythme accéléré par rapport aux années précédentes. Voici quelques-uns de ces développements, en ordre chronologique.

JANVIER En début d'année, la Commissaire aux élections fédérales (la « CEF ») annonce qu'elle examinera les allégations d'ingérence étrangère dans les élections de 2019 et de 2021. La CEF ne peut examiner que les allégations d'infraction à la *Loi électorale* et à la *Loi référendaire*.

FÉVRIER Février est marqué par une forte augmentation des informations diffusées par les médias sur une possible ingérence de la Chine dans les élections canadiennes, dont certaines sont présentées comme étant des informations du SCRS. Le 1er mars 2023, l'Institut Angus Reid révèle que la plupart des Canadiennes et des Canadiens pensent que la Chine a tenté de s'immiscer dans les élections canadiennes. Parmi les personnes interrogées, 53 % estiment que les tentatives d'ingérence représentent une menace sérieuse pour la démocratie. Deux tiers des personnes interrogées déclarent que le gouvernement fédéral doit accorder davantage d'attention à l'ingérence étrangère.

MARS Le mois de mars connaît de nombreux développements. Le 6 mars, le gouvernement demande au CPSNR d'examiner l'ingérence étrangère dans les processus démocratiques fédéraux du Canada, en accordant une attention particulière aux élections. Le CPSNR

est notamment chargé d'élaborer un plan pour donner suite aux recommandations sur l'ingérence étrangère formulées dans ses propres rapports et dans les examens du PPIEM.

Deux jours plus tard, le 8 mars, le PROC dépose un rapport au Parlement[21], dans lequel il appelle le gouvernement à lancer une enquête publique nationale sur les allégations d'ingérence étrangère dans le système démocratique canadien, notamment les allégations d'ingérence dans les élections générales fédérales.

Une semaine plus tard, le 15 mars, le gouvernement nomme le très honorable David Johnston en tant que « rapporteur spécial indépendant sur l'ingérence étrangère » (le « RSI »). Son mandat consiste à évaluer l'ampleur et les répercussions de l'ingérence étrangère dans les processus électoraux du Canada, notamment lors des élections générales de 2019 et de 2021, et à envisager des innovations et des améliorations au sein des organismes publics pour lutter contre l'ingérence étrangère dans les élections fédérales. Entre-temps, l'intérêt des médias pour l'ingérence étrangère dans la politique canadienne se maintient.

Le 23 mars 2023, la Chambre des communes adopte une motion du Nouveau Parti démocratique (le « NPD ») visant l'adoption du rapport du PROC.

AVRIL

En avril, le gouvernement présente les recommandations formulées dans les rapports du CPSNR et les examens du PPIEM. Il fait aussi état des mesures prises et propose des mesures additionnelles[22]. Tout au long du mois, la question de l'ingérence étrangère fait l'objet d'un traitement médiatique soutenu.

MAI

Les événements continuent de se succéder en mai. Le 8 mai, le Canada déclare le diplomate chinois Zhao Wei *persona non grata* en raison de ses activités d'ingérence étrangère. Le même jour, la Chambre des communes soumet au débat puis adopte une motion du Parti conservateur visant la création d'une commission d'enquête publique fédérale sur l'ingérence étrangère. La motion demande également la création d'un registre des agents étrangers.

---

[21] Chambre des communes, Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre, Vingt-cinquième rapport, *Étude : Ingérence étrangère dans les élections* (2 mars 2023) (présidé par Bardish Chagger), COM0000188.

[22] Gouvernement du Canada, Institutions démocratiques, *Contrer une menace en évolution : mise à jour sur les recommandations visant à prévenir l'ingérence étrangère dans les institutions démocratiques canadiennes* (6 avril 2023), COM0000048_FR.

Le 10 mai, la Chambre des communes renvoie[23] au PROC une question « concernant la campagne d'intimidation orchestrée par Zhao Wei contre le député de Wellington–Halton Hills [Michael Chong] et d'autres députés ». En réponse à cette question, le comité entend d'autres témoignages sur l'ingérence étrangère au cours des mois de mai, juin, octobre et novembre 2023 ainsi qu'au début de l'année 2024. Plus tard, au mois d'avril 2024, le PROC présente son rapport à la Chambre des communes[24]. Le comité conclut que les menaces proférées par la République populaire de Chine ne visaient pas que M. Chong et l'ancien chef du parti conservateur, M. Erin O'Toole. Ces menaces visaient plus largement l'ensemble des députés de la Chambre des communes et, par le fait même, la démocratie canadienne. Le comité considère alors qu'il s'agit d'un outrage au Parlement.

Le 16 mai 2023, le gouvernement annonce que le Groupe de travail renforcera la surveillance et l'évaluation de l'ingérence étrangère lors de quatre élections partielles fédérales prévues pour juin 2023. Une semaine plus tard, le 23 mai, l'Office de surveillance des activités en matière de sécurité nationale et de renseignement (l'« OSSNR ») amorce un examen de l'ingérence étrangère. Au moment de rédiger le présent rapport initial, le rapport de l'OSSNR n'a pas encore été rendu public.

Le 23 mai 2023, le rapport très attendu du RSI est publié[25]. Dans son premier rapport, M. Johnston conclut que des gouvernements étrangers tentent d'influencer les candidats et les électeurs canadiens et que ces tentatives sont répandues, en particulier celles émanant de la Chine. Il ajoute néanmoins qu'il n'y a pas de raison pour remettre en question la validité des élections de 2019 ou de 2021. Il poursuit en expliquant que les renseignements ayant fait l'objet d'une fuite, pris hors contexte, ont été mal interprétés. Les exemples précis d'ingérence étaient moins préoccupants que ne le laissaient entendre les reportages médiatiques, et la réalité était parfois tout à fait différente de la version des médias.

---

23 La Chambre des communes peut soulever des préoccupations concernant une atteinte au privilège parlementaire ou un outrage au Parlement par l'entremise d'une « question de privilège ». Voir Marc Bosc et André Gagnon, dir., *La procédure et les usages de la Chambre des communes*, 3e éd (2017). Si le président de la Chambre estime à première vue qu'il y a effectivement une question de privilège, il soumet alors une motion à la Chambre. Après débat, la Chambre peut adopter ou rejeter la motion. Si la motion du président de la Chambre prévoit le renvoi de la question à un comité de la Chambre, la Chambre peut soit adopter la motion et renvoyer la question à un comité, ou rejeter la motion.

24 Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre, Soixante-troisième rapport : *Question de privilège concernant la campagne d'intimidation contre le député de Wellington-Halton Hills et d'autres députés* (21 mars 2024) (présidé par Bardish Chagger).

25 Canada, Rapporteur spécial indépendant, *Premier rapport – Le très honorable David Johnston, Rapporteur spécial indépendant sur l'ingérence étrangère* (Ottawa, 2 mai 2023), COM0000105. Comme nous l'expliquons plus loin, le RSI a démissionné avant d'avoir achevé la deuxième phase de son mandat.

Le RSI annonce également son intention de tenir des audiences publiques avec les communautés des diasporas, d'autres Canadiennes et Canadiens, des représentants du gouvernement (y compris des fonctionnaires à la retraite), des experts et d'autres parties intéressées par la question de l'ingérence étrangère. À l'issue de ces audiences, le RSI entend formuler des recommandations en matière de politiques et de gouvernance. Cependant, le 30 mai 2023, le NPD demande à la Chambre des communes d'exiger du RSI qu'il se retire, et demande aussi au gouvernement de créer d'urgence une commission d'enquête. Le Parlement adopte la motion le 31 mai.

Toujours à la fin du mois de mai, l'Institut Angus Reid annonce les résultats d'un autre sondage sur l'ingérence étrangère. Parmi les Canadiennes et les Canadiens interrogés, 52 % estiment qu'une commission d'enquête est nécessaire malgré les travaux du RSI. D'autres résultats font état d'inquiétudes sérieuses concernant l'ingérence étrangère : 43 % des Canadiennes et des Canadiens estiment que les élections sont de moins en moins libres et de moins en moins équitables, et 67 % croient que le gouvernement chinois a probablement tenté de s'immiscer dans des élections canadiennes antérieures.

Le 31 mai, le PROC dépose son rapport no 44 au Parlement. Dans ce rapport, le PROC revient à la charge et en appelle à la mise sur pied d'une enquête publique nationale. Il demande au gouvernement de consulter les partis reconnus dans les 24 heures, en vue de constituer une commission d'enquête dans les deux semaines suivantes[26]. Tous ces éléments alimentent la couverture médiatique de l'ingérence étrangère, qui ne faiblit pas.

JUIN

Début juin, les partis d'opposition renouvellent leur appel au gouvernement libéral pour qu'il mette fin au mandat du RSI et qu'il crée une commission d'enquête publique. Des groupes des diasporas se joignent aux parlementaires pour demander la tenue d'une enquête publique. Le 9 juin 2023, M. Johnston démissionne de ses fonctions de RSI. Il déclare que son poste est trop embourbé dans la controverse politique pour qu'il puisse continuer et que l'atmosphère hautement partisane entourant sa nomination, son travail et son leadership a une incidence négative sur la confiance dans les institutions démocratiques du Canada. Les médias relayent cette nouvelle et continuent de soulever des questions sur le traitement que réserve le gouvernement aux renseignements relatifs à l'ingérence étrangère. Toujours au mois de juin, le Groupe de travail rapporte n'avoir observé aucun signe d'ingérence

[26] Chambre des communes, Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre, Quarante-quatrième rapport, *Étude : Ingérence étrangère dans les élections* (25 mai 2023) (présidé par Bardish Chagger), COM0000189.

étrangère dans les quatre élections fédérales partielles qui se sont déroulées au Manitoba, en Ontario et au Québec.

AOÛT

Début août, le MRR du G7 détecte une « opération de renseignement » visant le député conservateur Michael Chong et établit qu'il est « hautement probable » que la Chine soit à l'origine de cette opération. Malgré cette constatation, l'intérêt des médias pour l'ingérence étrangère diminue pour la première fois depuis plusieurs mois.

SEPTEMBRE

C'est par un décret du 7 septembre 2023 que le gouvernement établit la présente Commission[27]. Les quatre partis politiques reconnus se sont mis d'accord sur son mandat et sur ma nomination en tant que Commissaire.

1.8 Résumé des événements qui ont mené à la Commission d'enquête

Nous venons d'exposer la genèse de la Commission. Récapitulons. Depuis au moins le milieu des années 2010, le gouvernement est de plus en plus inquiet de l'ingérence étrangère au pays et de son incidence potentielle sur les élections fédérales. L'émergence des nouvelles technologies exacerbe cette situation.

Les analyses et les rapports officiels sur l'ingérence étrangère confirment son existence. Si ses effets sont d'abord limités, le risque s'accroît progressivement à l'approche des élections générales de 2021. Par la suite, l'inquiétude du Parlement s'amplifie : les comités de la Chambre des communes étudient la question, les députés débattent de la réponse du gouvernement et tous les partis d'opposition demandent la création d'une commission d'enquête publique. La pression se fait plus forte pour trouver des moyens innovants afin de détecter les activités d'ingérence étrangère, d'enquêter sur celles-ci et de les contrecarrer. En conséquence, des entités sont créées, des rapports sont publiés et de nouvelles mesures sont prises. Ultimement, la pression publique et parlementaire croissante a conduit à la nomination du RSI et, plus tard, à la création de la Commission et à ma nomination.

La Commission est une instance non partisane, indépendante et publique. En tant que telle, elle doit être fondamentalement transparente. Toutefois, compte tenu de son objet, le caractère public de l'enquête de la Commission est limité dans une certaine mesure par la nécessité de protéger la sécurité

[27] Décret C.P. no 2023-0882.

nationale et la sécurité de certains témoins (le Chapitre 3 traite de ces questions en détail).

La Commission entend enquêter sur l'ingérence étrangère dans les institutions démocratiques canadiennes de manière exhaustive et rigoureuse. Dans le chapitre suivant, j'explique le mandat de la Commission tel qu'il est défini dans le décret qui l'a créée.

CHAPITRE 2

Le mandat de la Commission

Mes réflexions quant à la portée de mon mandat

2.1	Le mandat en bref	55
2.2	Les principes directeurs de la Commission	55
2.3	Le travail de la Commission tel qu'il est défini dans le mandat	57
2.4	Définitions de concepts clés dans le mandat de la Commission	63
2.5	Résumé du mandat et des principes directeurs de la Commission	66

2.1 Le mandat en bref

Le mandat qui m'a été confié consiste à examiner et à évaluer :

1. L'ingérence de la Chine, de la Russie et d'autres acteurs étatiques ou non étatiques, et ses répercussions potentielles sur les 43e et 44e élections générales (2019 et 2021), tant à l'échelle nationale qu'à celle des circonscriptions.
2. La circulation de l'information sur l'ingérence étrangère au sein du gouvernement et à destination des décisionnaires avant, pendant et après ces élections.
3. La capacité du gouvernement à détecter, prévenir et contrer l'ingérence étrangère.

En remplissant mon mandat, j'espère aussi sensibiliser le public et améliorer sa compréhension des défis que pose la divulgation d'informations classifiées ayant trait à la sécurité nationale.

À l'issue de l'ensemble de ces travaux, je devrai également formuler des recommandations au gouvernement fédéral afin qu'il puisse mieux protéger les processus démocratiques fédéraux contre l'ingérence étrangère.

Le décret[28] qui a créé la Commission précise les questions que nous devons examiner et établit le cadre formel de mon mandat. La Commission est également guidée par certains principes directeurs. Je les décris ci-dessous, en plus d'aborder certaines définitions de travail de termes clés qui figurent dans le mandat de la Commission : « ingérence étrangère », « institutions démocratiques » et « processus démocratiques ».

2.2 Les principes directeurs de la Commission

Dans l'accomplissement de mon mandat, j'entends respecter les principes directeurs suivants :

- Proportionnalité
- Transparence
- Équité
- Rigueur
- Célérité

Ces principes ne guident pas seulement la manière dont la Commission effectue son travail; ils éclairent également mon interprétation de la portée du mandat.

[28] Décret C.P. no 2023-0822 (Mandat de la Commission).

Proportionnalité

La proportionnalité est d'une importance capitale pour le travail de la Commission. Afin de répartir le temps d'enquête et d'audience, et compte tenu du temps limité dont nous disposons, l'équipe de la Commission et moi-même analysons l'importance et la pertinence de tous les enjeux soulevés et de toutes les actions que nous devons prendre pour remplir notre mandat. Ces mêmes considérations nous permettent de déterminer la contribution que chaque participant peut apporter à un enjeu et le temps qui peut lui être alloué en conséquence.

Transparence

Les procédures et les processus de la Commission doivent être ouverts et accessibles au public dans toute la mesure du possible. Ils doivent aussi respecter les exigences qu'imposent la sécurité nationale et la sécurité des personnes, ainsi que les autres impératifs de confidentialité et les privilèges applicables. Au Chapitre 3, j'examine en détail le défi que représente la maximisation de la transparence, autant pour la Commission que pour le gouvernement fédéral plus largement, sans pour autant compromettre les exigences de sécurité et de confidentialité.

Équité

Nous devons traiter toutes les personnes concernées par nos travaux ou impliquées dans ceux-ci de manière équitable et impartiale. À cette fin, je dois prendre en considération et mettre en balance les intérêts du public, dont le droit d'être informé, les intérêts des personnes, dont le droit à la vie privée, ainsi que les intérêts de la sécurité nationale. Je dois aussi respecter les principes de justice fondamentale.

Rigueur

Je dois examiner avec soin les enjeux pertinents, passés et présents, de sorte qu'il ne fasse aucun doute que j'ai exploré les questions soulevées par le mandat de la Commission, et que j'y ai répondu, aussi complètement que possible dans les délais impartis.

Célérité

La Commission est soumise à un calendrier serré pour mener à bien son mandat et les questions en jeu sont d'une telle importance que j'ai décidé de tout mettre en œuvre pour respecter la date butoir. Je dois donc travailler rapidement et efficacement, sans pour autant sacrifier la qualité ou le respect des autres principes directeurs.

2.3 Le travail de la Commission tel qu'il est défini dans le mandat

Cette section donne un aperçu du mandat de la Commission et du travail que je dois accomplir en tant que Commissaire.

Le mandat, tel qu'il est défini dans les divisions A à E du décret qui a créé la Commission, contient un volet axé sur l'établissement des faits (volet factuel) et un volet axé sur l'élaboration de politiques (volet relatif aux politiques). La première phase des travaux de la Commission couvre uniquement le volet factuel (divisions A, B et D) alors que la deuxième phase couvre à la fois le volet factuel (division C) et le volet relatif aux politiques (division E).

Je dois soumettre à la gouverneure en conseil deux rapports détaillant les preuves recueillies, ainsi que mes constatations et conclusions pour chacune des divisions A à E. En plus du présent rapport initial soumis le 3 mai 2024[29], je dois remettre un rapport final à la gouverneure en conseil d'ici le 31 décembre 2024. En outre, si je m'appuie sur des informations classifiées qui ne doivent pas être divulguées au public, je dois remettre des rapports distincts contenant ces informations.

Pour mon rapport initial, le mandat ne m'oblige pas à traiter du processus et de l'étendue de la divulgation d'informations classifiées à des fins de sécurité nationale (division D). Au chapitre 3, j'ai malgré tout décidé de présenter mes constatations et conclusions sur le défi qui consiste à trouver un équilibre entre, d'une part, la transparence et le caractère public du travail de la Commission, et d'autre part, la confidentialité en matière de sécurité nationale. Ce que j'ai appris en me penchant sur ces questions est fondamental pour les objectifs et les processus de la Commission. Je me pencherai à nouveau sur la divulgation d'informations classifiées à des fins de sécurité nationale dans mon rapport final.

---

[29] Le mandat, tel que libellé dans le Décret C.P. no 2023-0822, exigeait la production d'un rapport initial pour le 3 février 2024. Cependant, le Décret C.P. no 2023-1316 a modifié les termes du mandat pour exiger la production d'un rapport initial au plus tard le 3 mai 2024.

Le mandat m'enjoint de couvrir, dans mon rapport initial, les répercussions potentielles de l'ingérence étrangère sur les élections générales de 2019 et 2021 (division A). Il m'enjoint aussi de couvrir la circulation d'information au sein du gouvernement fédéral avant, pendant et après ces élections (division B).

Toutefois, les travaux de la Commission sur cette partie du mandat ne peuvent pas et ne prendront pas fin le 3 mai 2024. En effet, les divisions A à E du mandat ne sont pas totalement étanches. Elles se chevauchent et sont connectées les unes aux autres. À d'autres étapes de l'enquête[30], je pourrai donc recevoir de nouvelles preuves qui seront pertinentes aux divisions A et B. C'est pourquoi mon rapport final abordera également les enjeux visés par ces divisions.

[30] À certaines occasions, l'enquête relative aux divisions A et B a été qualifiée d'« étape 1 » de la Commission alors que l'enquête relative à la division C a été qualifiée d'« étape 2 ».

Le tableau suivant situe les aspects de mon mandat en fonction des deux volets de mes travaux (factuel et relatif aux politiques) et de mes deux rapports (initial et final).

Mandat de la Commission	Volet factuel	Volet relatif aux politiques	Rapport initial	Rapport final
Division D – Défis liés à la divulgation d'informations classifiées Audiences sur la divulgation d'informations classifiées relatives à la sécurité nationale.	●		●	●
Division A – Répercussions potentielles de l'ingérence étrangère sur les élections de 2019 et 2021 L'ingérence étrangère et ses répercussions potentielles sur les élections fédérales de 2019 et 2021.	●		●	●
Division B – Circulation d'information au sein du gouvernement et réponse de celui-ci Circulation d'information au sein du gouvernement fédéral et réponse de ce dernier avant, pendant et après les élections de 2019 et 2021.	●		●	●
Division C – Capacité de détection et de réponse du gouvernement La capacité du gouvernement fédéral à détecter, prévenir et contrer l'ingérence étrangère visant les processus démocratiques.	●			●
Division E – Politiques et recommandations Politiques et recommandations visant à mieux protéger les institutions et les processus démocratiques contre l'ingérence étrangère.		●		●

Thèmes abordés dans le présent rapport

Comme le résume le tableau ci-dessus, le présent rapport traite des répercussions potentielles de l'ingérence étrangère dans les élections générales de 2019 et 2021 (division A) et de la circulation d'information sur l'ingérence étrangère au sein du gouvernement fédéral et vers des décisionnaires en ce qui concerne ces élections (division B). J'ai également choisi d'aborder d'emblée le défi que pose la divulgation d'informations classifiées (division D).

Division D – Défis liés à la divulgation au public d'informations classifiées relatives à la sécurité nationale

Je débute en traitant des défis envisagés par cette division D puisque la Commission a dû s'y pencher dès le début de ses travaux (voir le Chapitre 3).

La division D me demande de tenir des audiences publiques afin de déterminer les défis, les limites et les effets préjudiciables potentiels liés à la divulgation au public d'informations et de renseignement classifiés en matière de sécurité nationale[31]. L'objectif est de favoriser la transparence et d'accroître la sensibilisation et la compréhension du public quant au difficile équilibre à atteindre entre la reddition de comptes du gouvernement d'une part, et les préoccupations légitimes en matière de sécurité d'autre part.

Une partie de mon travail consiste à informer le public sur l'ingérence étrangère autant que faire se peut, sans pour autant compromettre la sécurité nationale. En d'autres termes, je dois maximiser la transparence publique tout en prenant les mesures nécessaires pour protéger la sécurité nationale. Cet aspect de mon travail revêt en tout temps beaucoup d'importance.

Comme je l'explique au chapitre 3, les audiences publiques préliminaires qui ont examiné les défis liés à la divulgation publique d'informations touchant la sécurité nationale ont permis de sensibiliser le public à la difficulté de trouver un équilibre entre la transparence du gouvernement et la confidentialité des informations relatives à la sécurité nationale. Ces audiences m'ont également aidée à déterminer comment maximiser la transparence tout en protégeant les intérêts de la sécurité nationale dans le contexte d'une enquête publique qui fait appel principalement à des preuves classifiées.

Division A – Répercussions potentielles de l'ingérence étrangère sur les élections générales de 2019 et 2021

La division A du mandat fait partie du volet factuel de mes travaux. Elle consiste à déterminer l'existence d'une éventuelle ingérence étrangère dans les élections fédérales de 2019 et 2021. La division A exige que nous

[31] Les audiences relatives à la division D, qui ont eu lieu du 29 janvier au 2 février 2024, ont été identifiées comme étant les « audiences relatives à la confidentialité à des fins de sécurité nationale » ou encore les « audiences relatives à la CSN ».

examinions l'intégrité de ces élections au niveau national et au niveau des circonscriptions électorales, de même que les répercussions potentielles sur celles-ci de toute ingérence de la Chine, de la Russie et d'autres acteurs étrangers, étatiques ou non étatiques.

Mon enquête sur une possible ingérence étrangère couvre deux périodes distinctes. La première période débute avec le déclenchement des 43e élections générales, le 11 septembre 2019, et se termine avec la formation du gouvernement. La deuxième période débute avec le déclenchement des 44e élections générales, le 15 août 2021, et se termine avec la formation du gouvernement.

Je reconnais que l'ingérence étrangère peut résulter de l'effet cumulatif d'agissements qui n'ont peut-être pas eu lieu au cours de cette période. Toutefois, les principes de proportionnalité, de rigueur et de célérité m'obligent à limiter mon enquête à une période susceptible de faire l'objet d'un examen exhaustif dans les délais impartis. Cela dit, je prendrai en considération toutes les informations utiles à mon mandat concernant des événements qui auraient pu se produire en dehors de la période d'enquête primaire.

Les preuves d'une possible ingérence étrangère proviennent principalement d'organismes gouvernementaux et d'autres témoins, comme des communautés issues des diasporas. Mon mandat n'inclut pas l'évaluation de toutes les données de sécurité et de renseignement pour tenter de révéler au grand jour des activités d'ingérence qui n'auraient pas déjà été découvertes par les agences nationales chargées de la sécurité et du renseignement. Certes, la Commission doit examiner minutieusement les preuves d'une éventuelle ingérence étrangère relevées par des organismes gouvernementaux et déterminer si de telles activités ont influé sur le résultat des élections de 2019 et 2021. Cependant, effectuer une enquête distincte, indépendante et exhaustive excèderait les termes de mon mandat et serait contraire aux principes de proportionnalité et de célérité.

Division B – Circulation d'information concernant l'ingérence étrangère durant les élections générales de 2019 et 2021

La division B fait aussi partie du volet factuel de mon mandat. En vertu de cette division, je dois examiner et évaluer la circulation d'information sur l'ingérence étrangère à destination des décisionnaires de haut rang, y compris les élus, avant, pendant et après les élections fédérales de 2019 et 2021. Je dois également passer en revue la circulation d'information entre, d'une part, le Groupe de travail sur les menaces en matière de sécurité et de renseignement visant les élections (le « Groupe de travail »), et d'autre part, le groupe d'experts du Protocole public en cas d'incident électoral majeur (le « Panel des cinq »). Enfin, je dois me pencher sur les mesures prises par le gouvernement en réponse à cette information.

Thèmes qui seront couverts dans le rapport final

Divisions A, B et D – Consolidation des conclusions du rapport initial

Mon enquête sur les répercussions potentielles de l'ingérence étrangère et la circulation d'information au sein du gouvernement lors des élections générales de 2019 et 2021 (divisions A et B) se poursuivra au-delà du 3 mai 2024 et du dépôt de mon rapport initial. Par conséquent, mon rapport final contiendra l'ensemble de mes conclusions et recommandations sur ces enjeux.

Le rapport final reviendra également sur le défi que représente la divulgation d'informations classifiées relatives à la sécurité nationale (division D).

Division C – Capacité du gouvernement à détecter l'ingérence étrangère et à y répondre

La division C fait elle aussi partie du volet factuel des travaux de la Commission. Selon cette division, je dois examiner et évaluer la capacité des ministères et organismes fédéraux concernés, ainsi que des structures institutionnelles et des processus de gouvernance, à détecter, prévenir et contrer toute forme d'ingérence étrangère visant directement ou indirectement les processus démocratiques du Canada. Les actions gouvernementales que je devrai examiner et évaluer peuvent notamment inclure :

- Le renseignement et la formulation de conseils à l'intention de décisionnaires de haut rang, notamment d'élus.
- Les mesures de soutien et de protection à l'intention des membres des diasporas.
- L'introduction de nouveaux mécanismes pour protéger les élections fédérales contre l'ingérence étrangère.

Contrairement aux divisions A et B, la division C est largement centrée sur le présent et vise à produire des recommandations tournées vers l'avenir.

Division E – Politiques et recommandations

Le volet relatif aux politiques constitue le dernier aspect de mon mandat. Il s'agira d'entendre des experts, dont le Conseil de recherche de la Commission et d'autres témoins. La division E me demande également de recommander des moyens de mieux protéger les processus démocratiques fédéraux contre l'ingérence étrangère. Mes recommandations seront principalement basées sur les conclusions que j'aurai tirées des quatre premiers éléments de mon mandat (les divisions A à D).

2.4 Définitions de concepts clés dans le mandat de la Commission

Les termes « ingérence étrangère », « institutions démocratiques » et « processus démocratiques » figurent dans le décret qui a créé la Commission et sont importants pour définir la portée de son mandat. Dans la présente section, j'explique comment j'interprète et applique ces termes aux travaux de la Commission.

Les définitions proposées ci-dessous constituent des définitions de travail. Elles pourraient changer d'ici la présentation de mon rapport final, à la lumière des travaux et des conclusions de la Commission. Ces définitions de travail sont basées sur le contenu auquel fait référence le *Rapport sommaire : Définitions des termes clés dans le mandat de la Commission*[32].

Ingérence étrangère

Au moment de rédiger le présent rapport, ma définition de travail de l'« ingérence étrangère » tient compte des définitions utilisées par les organismes et groupes de travail du gouvernement fédéral, les comités parlementaires ainsi que les sources internationales et universitaires. J'adopte donc une définition fondée sur la notion de « menaces envers la sécurité du Canada » tel qu'elle figure à l'article 2 de la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité*[33] (la « *Loi sur le SCRS* »). Selon cette définition, les activités influencées par l'étranger qui sont des menaces envers la sécurité du Canada sont celles :

- qui touchent le Canada ou s'y déroulent,
- qui sont préjudiciables à ses intérêts,
- qui sont de nature clandestine ou trompeuse ou comportent des menaces envers quiconque.

Ces éléments de définition sont ceux sur lesquels s'appuient les organismes et comités parlementaires du gouvernement fédéral. Des variantes de certains ou de tous ces éléments sont également incluses dans la définition de l'ingérence étrangère retenue par le Mécanisme de réponse rapide du G7, le gouvernement fédéral australien et l'Union européenne.

Aux fins de ma définition de l'ingérence étrangère, et en plus des trois éléments stipulés dans la *Loi sur le SCRS*, les activités doivent être menées par un État étranger, que ce soit directement ou indirectement par le biais

---

[32] Commission sur l'ingérence étrangère, Rapport sommaire : *Définitions de termes clés utilisés dans le mandat de la Commission*, COM0000336.

[33] *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité*, LRC 1985, c. C-23.

d'intermédiaires tels que des mandataires, des agents ou des collaborateurs. La division A du mandat fait référence aux États étrangers, et les entités suivantes définissent également l'ingérence étrangère en relation avec l'activité d'un État étranger :

- Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS)
- Centre de la sécurité des télécommunications (CST)
- Comité des parlementaires sur la sécurité nationale et le renseignement (CPSNR)
- Sécurité publique Canada (SP)
- Groupe de travail sur les menaces en matière de sécurité et de renseignement visant les élections (MSRE)
- Mécanisme de réponse rapide du G7 (MRR du G7)
- Département de la Sécurité intérieure des États-Unis.
- Gouvernement fédéral australien
- Union européenne

La division A fait aussi référence aux « acteurs non étatiques ». J'entends par là des entités ayant des liens ou agissant de concert avec des États étrangers, d'une manière ou d'une autre. L'inclusion des « acteurs non étatiques » dans le mandat de la Commission reconnaît que l'ingérence d'un État étranger peut résulter d'activités menées par des acteurs nationaux ou étrangers qui agissent comme intermédiaires de cet État (p. ex., des mandataires, des agents ou des collaborateurs). Lorsque j'examine le libellé de la division A dans le contexte plus large du mandat, je conclus que le gouvernement avait l'intention de limiter la portée des travaux de la Commission aux entités ayant des liens avec des États étrangers.

Les principes de proportionnalité, de rigueur et de célérité de la Commission éclairent également mon interprétation. L'accomplissement du mandat de la Commission dans les délais impartis nécessite une approche proportionnelle et rapide. Une interprétation du mandat de la Commission qui inclurait l'ingérence de toute entité étrangère non étatique serait contraire à cet objectif. Par ailleurs, la Commission ne pourrait pas travailler de manière rigoureuse avec une définition aussi large de l'ingérence étrangère dans les délais impartis.

En conclusion, ma définition de travail de l'ingérence étrangère est la suivante : les activités clandestines, trompeuses ou menaçantes pour quiconque, auxquelles se livrent un État étranger ou ceux qui agissent en son nom, et qui sont préjudiciables aux intérêts du Canada. Cette définition convient à ce stade-ci. Elle a une large portée et, fait important, elle est utilisée par les organismes et les processus du gouvernement fédéral ainsi que les comités parlementaires.

Institutions et processus démocratiques

Le mandat fait expressément référence au « processus électoral » et aux « institutions démocratiques », ce qui indique que le gouvernement souhaitait que la Commission se penche sur l'ingérence étrangère au-delà des élections. Si je dois enquêter sur l'ingérence étrangère dans les processus électoraux et les institutions démocratiques, il me faut d'abord interpréter ce que le gouvernement entendait par ces termes.

D'entrée de jeu, je conclus que les « institutions démocratiques » et les « processus démocratiques » désignent une même réalité. Bien que les notions d'institution et de processus ne soient pas synonymes, ces termes sont utilisés de manière interchangeable par les organismes du gouvernement fédéral, les comités parlementaires et d'autres parties.

Pour définir les « institutions démocratiques », je me réfère à l'utilisation du terme par le gouvernement fédéral, qui l'emploie pour inclure expressément le Parlement, la séparation des pouvoirs et la formation du gouvernement.

Par conséquent, dans le contexte du mandat de la Commission, les institutions démocratiques font référence au Parlement et au pouvoir exécutif. Cela est cohérent avec l'un des principaux points de mire de mon mandat, à savoir le processus électoral fédéral. L'issue de ce processus est l'élection de politiciens chargés de gouverner et de légiférer dans l'intérêt du Canada.

En résumé, mon mandat consiste à enquêter sur d'éventuels cas d'ingérence étrangère relativement :

- Au processus électoral fédéral.
- Aux activités législatives menées par les membres élus du Parlement.
- À la prise de décisions exécutives par le Cabinet et ses ministres en relation avec leurs ministères respectifs, y compris l'ingérence étrangère indirecte dans les décisions ministérielles lorsque celles-ci se fondent sur des informations provenant d'un palier inférieur du gouvernement et sont clandestinement influencées par un État étranger (ou ses mandataires, agents, etc.).

2.5 Résumé du mandat et des principes directeurs de la Commission

Dans ce chapitre, j'ai examiné la portée de mon mandat tel qu'il est stipulé dans le décret qui a créé la Commission. Selon ce mandat, je dois examiner et évaluer l'ingérence étrangère et ses répercussions sur les institutions démocratiques du Canada, y compris les élections générales de 2019 et 2021. Je dois également enquêter sur la circulation d'information concernant l'ingérence étrangère au sein du gouvernement fédéral et à destination des décisionnaires pendant ces élections. Enfin, je dois me pencher sur la capacité du gouvernement à détecter, prévenir et contrer l'ingérence étrangère, de même que formuler des recommandations à ce sujet.

J'ai expliqué quelles divisions de mon mandat sont abordés dans le présent rapport et quelles divisions seront abordées ou développées dans le rapport final.

J'ai discuté des principes directeurs de la Commission, soit la proportionnalité, la transparence, l'équité, la rigueur et la célérité, et esquissé les définitions de travail des termes clés de mon mandat.

J'ai aussi mentionné que l'objet de la présente enquête m'obligeait à trouver un juste équilibre entre la transparence et la préservation du secret des informations classifiées. Dans le prochain chapitre, je présente une analyse approfondie de cette dualité.

CHAPITRE 3

Trouver l'équilibre entre la transparence et la confidentialité à des fins de sécurité nationale

3.1	Le défi d'informer le public tout en protégeant la sécurité nationale	68
3.2	Pourquoi la Commission doit être ouverte et transparente	68
3.3	Pourquoi la Commission doit protéger la confidentialité à des fins de sécurité nationale	71
3.4	Ce qu'est l'information classifiée et comment l'accès y est limité	72
3.5	Les règles juridiques qui protègent la confidentialité à des fins de sécurité nationale	77
3.6	Autres préoccupations justifiant la confidentialité	82
3.7	Le défi de maximiser la transparence dans un contexte où le temps est limité	84
3.8	Mon approche pratique pour établir un équilibre entre la transparence et la sécurité nationale	88
3.9	Le résumé du défi auquel la Commission fait face et de mon approche quant à la transparence et la protection de la sécurité nationale	92

3.1 Le défi d'informer le public tout en protégeant la sécurité nationale

La Commission doit être ouverte et transparente. En même temps, elle doit protéger les intérêts du Canada en matière de sécurité nationale. C'est l'un des plus grands défis auxquels la Commission est confrontée dans la conduite de la présente enquête.

D'une part, l'objectif même d'une enquête publique est d'être publique. Pour être fructueuse, elle doit suivre un processus transparent et produire un rapport que le public peut examiner, comprendre et évaluer.

D'autre part, la divulgation de certaines informations au public pourrait nuire aux intérêts du Canada en matière de sécurité nationale. Tant le gouvernement que le public ont intérêt à garder ce genre d'informations confidentielles. Une enquête publique révélant des renseignements très sensibles pourrait faire plus de mal que de bien.

Le défi auquel je suis confrontée à titre de Commissaire consiste à prendre en considération ces deux intérêts et à trouver un équilibre entre les deux. D'autres commissaires avant moi ont dû traiter des intérêts de sécurité nationale dans le contexte d'une enquête publique. Cependant, la présente Commission se distingue par le fait que son mandat est étroitement et largement lié aux secrets d'État. Tout au long de son enquête, la Commission doit trouver un juste équilibre entre le besoin d'ouverture et le besoin de confidentialité. Dans le présent chapitre, j'explique comment la Commission s'y emploie.

3.2 Pourquoi la Commission doit être ouverte et transparente

La Commission doit être ouverte et transparente afin que le public puisse comprendre sa démarche d'enquête et lui faire confiance. Cela implique de suivre un processus transparent et de produire un rapport public.

Un objectif fondamental des enquêtes publiques est de mettre « les faits au grand jour, d'une manière exhaustive qui répond à l'intérêt du public de savoir pleinement ce qui s'est passé et pourquoi »[34]. Dans le cas de la présente enquête, le public a un intérêt vital à comprendre si les processus

[34] L'honorable J. Michael MacDonald, Leanne J. Fitch et Kim Stanton, *Redresser la barre ensemble : Rapport final de la Commission des pertes massives*, Sa Majesté le Roi du chef du Canada (2023), vol. 7, p. 7.

démocratiques du Canada ont été ciblés par des États étrangers ou des intermédiaires. Le cas échéant, le public doit savoir si leurs agissements ont eu une incidence sur notre système démocratique.

Les Canadiennes et les Canadiens méritent de savoir si le gouvernement en a fait assez pour protéger leur démocratie. L'existence d'une démocratie dynamique dépend de la confiance du public dans le processus démocratique lui-même. Et cette Commission vise à maintenir cette confiance dans les institutions démocratiques du Canada. Cet objectif ne peut être atteint que par la transparence.

Une commission d'enquête peut faire preuve de transparence de différentes manières. Au minimum, elle doit produire un rapport public qui fait la lumière sur ce qui fait l'objet de son enquête. Un rapport transparent expose clairement les conclusions du ou de la commissaire et les raisons qui les justifient. Un rapport qui ne fait qu'énoncer des conclusions ou qui est truffé de passages caviardés n'est pas à la hauteur de ce qu'une enquête publique devrait accomplir.

Une commission doit également suivre un processus transparent. Un rapport transparent ne suffit pas. L'objectif d'une enquête est non seulement de dire la vérité au public, mais aussi de la lui montrer. Cela signifie qu'une enquête publique doit rechercher la vérité d'une manière publique. Une commission qui travaille entièrement à huis clos ne peut pas accomplir pleinement sa mission. Le public apprend la vérité non seulement en lisant un rapport, mais aussi en observant les procédures de la commission, en voyant les témoins comparaître et en écoutant les témoignages en même temps que la commission.

Les procédures publiques sont une composante essentielle des enquêtes publiques, mais elles ne garantissent pas à elles seules la transparence nécessaire pour nourrir la confiance du public. En fait, les audiences publiques ne représentent qu'une petite partie de ce que font les enquêtes publiques. Une bonne partie du travail d'une commission se déroule en privé, y compris le travail d'enquête, qui a lieu bien avant le début des audiences publiques. Malgré cela, une commission d'enquête doit être un organe transparent à toutes les étapes de son travail. Les membres du public doivent pouvoir commenter et critiquer non seulement ce que disent les commissions, mais aussi ce qu'elles font. Sans cette forme d'ouverture, le public pourrait ne pas avoir confiance dans le travail d'une commission.

Dans une décision souvent citée et rendue dans la foulée de la tragédie de la mine Westray, la Cour suprême du Canada a souligné l'importance pour une commission d'enquête de mettre en place différentes mesures pour assurer la transparence de ses travaux :

> L'une des principales fonctions des commissions d'enquête est d'établir les faits. Elles sont souvent formées pour découvrir la « vérité », en réaction au choc, au sentiment d'horreur, à la désillusion ou au scepticisme ressentis par la population. Comme les cours de justice, elles sont indépendantes; mais au contraire de celles-ci, elles sont souvent dotées de vastes pouvoirs d'enquête. Dans l'accomplissement de leur mandat, les commissions d'enquête sont, idéalement, dépourvues d'esprit partisan et mieux à même que le Parlement ou les législatures d'étudier un problème dans la perspective du long terme. Les cyniques dénigrent les commissions d'enquête, parce qu'elles seraient un moyen utilisé par le gouvernement pour faire traîner les choses dans des situations qui commanderaient une prompte intervention. Pourtant, elles peuvent remplir, et remplissent de fait, une fonction importante dans la société canadienne. Dans les périodes d'interrogation, de grande tension et d'inquiétude dans la population, elles fournissent un moyen d'informer les Canadiens sur le contexte d'un problème préoccupant pour la collectivité et de prendre part aux recommandations conçues pour y apporter une solution. Le statut et le grand respect dont jouit le commissaire, ainsi que la transparence et la publicité des audiences, contribuent à rétablir la confiance du public non seulement dans l'institution ou la situation visées par l'enquête, mais aussi dans l'ensemble de l'appareil de l'État. Elles constituent un excellent moyen d'informer et d'éduquer les citoyens inquiets[35].

La transparence est aussi importante dans cette Commission qu'elle l'était pour celles qui l'ont précédée. Je dois faire preuve de transparence et d'ouverture afin que le public comprenne l'intégrité des systèmes démocratiques du Canada et qu'il ait confiance dans les institutions publiques. Le public ne mérite rien de moins.

[35] *Phillips c. Nouvelle-Écosse (Commission d'enquête sur la tragédie de la mine Westray)*, [1995] 2 RCS 97, para. 62.

3.3 Pourquoi la Commission doit protéger la confidentialité à des fins de sécurité nationale

Même si la Commission doit être ouverte et transparente, elle doit aussi maintenir la confidentialité de certaines informations afin de protéger la sécurité nationale.

L'ouverture et la transparence sont importantes, mais dans certains cas, le secret l'est tout autant. Pour prendre un exemple simple, le secret du vote est essentiel au processus démocratique. Le vote a une importance indéniable pour la vie publique. Malgré cela, nous faisons tout notre possible pour en protéger la confidentialité. Dans l'urne, la confidentialité contribue à la solidité de la vie démocratique.

Le secret suscite toutefois souvent l'inquiétude lorsqu'il entoure des informations détenues par le gouvernement. Dans bien des cas, le public considère le secret gouvernemental avec suspicion, sinon avec hostilité. Cela est particulièrement vrai lorsque le gouvernement invoque la « nécessité » du secret pour protéger les informations qui portent sur des questions d'intérêt public. Les gouvernements refusent parfois de révéler publiquement des informations. Il leur arrive aussi de refuser d'en expliquer les raisons et de n'invoquer que de vagues motifs de sécurité nationale. Il n'est pas étonnant que le public remette en question ce type de justifications. En fait, la réaction du public face à une telle réponse est en soi le signe d'une saine démocratie.

Néanmoins, il est dans l'intérêt du public de protéger au moins certaines formes de secrets gouvernementaux. Le maintien du secret gouvernemental peut renforcer la sécurité, protéger des vies et même maintenir le principe de la primauté du droit, comme l'a fait remarquer le professeur Michael Nesbitt dans ses observations devant la Commission. Le gouvernement invoque souvent ces raisons pour justifier le maintien du secret dans des affaires liées à la sécurité nationale.

La sécurité nationale est un concept contesté et difficile à définir. Dans une affaire judiciaire découlant de l'enquête Arar, le juge Noël de la Cour fédérale du Canada écrit que la sécurité nationale « s'entend au minimum de la préservation du mode de vie canadien, notamment de la protection des personnes, des institutions et des libertés au Canada »[36]. L'absence de définition précise du concept peut poser un problème. Néanmoins, il fait référence à un ensemble d'intérêts vitaux qu'il convient de protéger.

---

[36] *Canada (Procureur général) c. Canada (Commission d'enquête sur les actions des responsables canadiens relativement à Maher Arar)*, 2007 CF 766, para. 68.

Les gouvernements prennent divers moyens pour protéger la sécurité nationale. Certains relèvent de l'ordinaire, d'autres tiennent du roman d'espionnage. Ceux qui appartiennent à la seconde catégorie, comme le renseignement électromagnétique ou les sources humaines confidentielles, exigent le plus grand secret.

Certains types d'information doivent potentiellement être tenus secrets pour que le Canada puisse mener des activités essentielles à sa sécurité nationale. Cela peut être particulièrement vrai dans le domaine de l'ingérence étrangère, où des acteurs étatiques sophistiqués recueillent de l'information sur le Canada. Bon nombre d'entre eux utilisent des techniques et des méthodes aussi avancées que celles du Canada. En outre, ces acteurs étatiques échappent parfois aux normes démocratiques libérales qui s'appliquent au gouvernement canadien. Dans ce contexte, les agences de sécurité du Canada sont très préoccupées par la divulgation d'informations. Celles qui pourraient révéler l'origine du renseignement, la manière dont il est recueilli ou les cibles d'une enquête sont particulièrement sensibles. Leur divulgation à des acteurs hostiles pourrait causer de graves préjudices à la fois aux individus et au Canada dans son ensemble.

Cela ne signifie pas pour autant que toute information liée à la sécurité nationale est secrète ou qu'elle doit être dissimulée au public. Divulguer de l'information au public peut également renforcer la sécurité nationale. Par exemple, le directeur du Service canadien du renseignement de sécurité (le « SCRS »), David Vigneault, a expliqué dans son témoignage que la communication au public d'informations sur l'ingérence étrangère peut contribuer à renforcer la résilience des Canadiennes et des Canadiens face à de futurs cas d'ingérence.

Toutefois, tant les témoins que les participants ont généralement convenu qu'au moins certaines informations liées à la sécurité nationale doivent être gardées secrètes. Parmi ces informations, certaines sont pertinentes pour le mandat de la Commission.

3.4 Ce qu'est l'information classifiée et comment l'accès y est limité

Je vais maintenant expliquer ce qu'est l'information classifiée, comment elle peut être traitée et comment elle peut être divulguée au public. Une connaissance de base de ces questions permettra de mieux comprendre le défi qui consiste à trouver l'équilibre entre la protection de la sécurité nationale et la transparence.

La différence entre information classifiée et information protégée

Certains types d'informations peuvent causer un préjudice (c'est-à-dire des dommages) si elles sont divulguées sans autorisation. Pour réduire le risque de préjudice, des directives du gouvernement limitent l'accès à ces informations[37]. Ces directives créent des catégories d'informations, chacune étant encadrée par ses propres règles.

On distingue deux catégories d'information : l'information « protégée » et l'information « classifiée ». La catégorie est déterminée selon le type de préjudice qui pourrait résulter de la divulgation de l'information. Ainsi, l'information est protégée si le préjudice potentiel concerne un intérêt autre que l'intérêt national, comme le bien-être d'une personne. Si la divulgation risque plutôt de causer un préjudice à l'intérêt national, il s'agit alors d'information classifiée.

Chaque catégorie comporte trois sous-catégories. Ces sous-catégories correspondent au niveau de préjudice auquel il est raisonnable de s'attendre si l'information est divulguée sans autorisation. Le niveau de préjudice varie de « limité » à « extrêmement grave ».

On peut raisonnablement s'attendre à ce que la divulgation cause…	**Information protégée** (préjudice à un intérêt autre que l'intérêt national)	**Information classifiée** (préjudice à l'intérêt national)
un préjudice limité ou modéré	Protégé A	Confidentiel
un préjudice grave	Protégé B	Secret
un préjudice extrêmement grave	Protégé C	Très secret

L'information classifiée fait généralement l'objet de restrictions et de contrôles plus importants que l'information protégée. De même, l'information de niveau « Très secret » fait généralement l'objet de restrictions et de contrôles plus importants que l'information de niveau « Secret » ou « Confidentiel ».

[37] Secrétariat du Conseil du Trésor, *Directive sur la gestion de la sécurité*; Secrétariat du Conseil du Trésor, *Norme sur le filtrage de sécurité*.

Les systèmes de contrôle pour l'information particulièrement sensible (information cloisonnée)

Certaines informations sont à ce point sensibles qu'elles sont soumises à des restrictions plus importantes que celles du niveau Très secret « habituel ». Ces informations sont soumises à un système de contrôle, c'est-à-dire un ensemble de règles administratives concernant l'accès, le marquage, le traitement et le contrôle de l'information. Un système de contrôle peut être envisagé comme un « compartiment » qui restreint la manière dont l'information peut être consultée, traitée et communiquée. Ces restrictions vont au-delà de celles qui sont déjà établies par la classification de l'information. L'information soumise à un système de contrôle est également appelée « information cloisonnée ».

À l'intérieur d'un système de contrôle, il peut exister d'autres systèmes de contrôle (ou « sous-compartiments »). Ces sous-compartiments contiennent des renseignements encore plus sensibles soumis à des restrictions encore plus strictes. L'information sur le renseignement électromagnétique, c'est-à-dire le renseignement étranger obtenu par l'accès ou l'interception secrète de communications d'autres entités, en est un bon exemple. Le renseignement électromagnétique est placé dans le compartiment « renseignement spécial » (« Special Intelligence » ou « SI »). Deux sous-compartiments du compartiment SI sont plus étroitement contrôlés parce qu'ils contiennent de l'information encore plus sensible. Ainsi, le sous-compartiment GAMMA protège les rapports du renseignement électromagnétique particulièrement sensibles. Le sous-compartiment ECI protège quant à lui l'information particulièrement sensible sur les capacités, les méthodes ou les techniques utilisées par le Canada et ses alliés. À l'intérieur de GAMMA et d'ECI, il existe encore d'autres sous-compartiments dont l'accès est encore plus restreint.

Les informations cloisonnées sont parmi les informations les plus sensibles que possède le gouvernement. Par conséquent, l'accès à cette information et son traitement sont soumis aux limites les plus strictes.

Comme je l'expliquerai plus loin, une grande partie des documents les plus pertinents traités par la Commission contiennent de l'information cloisonnée.

Comment les documents sont classifiés

Les documents sont classifiés en fonction de l'information la plus sensible qu'ils contiennent. Un document pourrait contenir essentiellement de l'information non sensible, mais dès lors qu'une seule phrase est susceptible de divulguer une information « Très secrète », tout le document sera classifié « Très secret ».

Le processus de classification de l'information est encadré par des politiques et des procédures bien établies. L'entité qui crée un document ou un dossier

est responsable de sa classification. Lorsque les documents sont préparés par des responsables canadiens, comme les agents du SCRS, la classification incombe aux experts qui comprennent le contexte de l'information pertinente. Quant aux produits de renseignement électromagnétique préparés par le Centre de la sécurité des télécommunications (le « CST »), ils sont, pour la plupart, classés « Très secret//SI » ou à un niveau plus élevé.

Le Canada importe davantage de renseignement qu'il n'en exporte. Une part importante de l'information classifiée que possède le gouvernement provient de partenaires étrangers. Dans de tels cas, ce sont eux qui déterminent le niveau de classification et les mesures de contrôle de l'information. Les responsables canadiens doivent respecter les niveaux de classification et les mesures de contrôle établis par les organismes partenaires étrangers afin de préserver les relations avec ces derniers et favoriser l'échange d'information.

Comment l'accès est limité : cotes de sécurité, processus d'endoctrinement et principe du besoin de savoir

Comme je l'ai exposé ci-dessus, le niveau de contrôle de l'accès à l'information dépend du degré de préjudice auquel il est raisonnable de s'attendre si l'information est divulguée sans autorisation. Plus le degré de préjudice est élevé, plus les contrôles sur les personnes autorisées à consulter l'information sont stricts. En limitant l'accès à l'information classifiée, le gouvernement cherche à mieux la protéger d'une divulgation non autorisée.

Trois mesures limitent l'accès aux documents classifiés : les cotes de sécurité, le processus d'endoctrinement et le principe du « besoin de savoir ».

Pour avoir accès à de l'information classifiée, une personne doit d'abord posséder la cote de sécurité requise. Les institutions gouvernementales accordent des cotes de sécurité après une enquête effectuée par des responsables de la sécurité. Plus la cote de sécurité est élevée, plus l'enquête est approfondie et intrusive. Les cotes de sécurité existent aux niveaux « Fiabilité », « Secret » ou « Très secret », et peuvent comprendre des niveaux renforcés.

Pour avoir accès à de l'information cloisonnée, une personne doit avoir reçu un « endoctrinement » approprié. Une cote de sécurité ne suffit pas à elle seule. « Endoctrinement » est le terme utilisé par les agences canadiennes de renseignement pour décrire la formation et les séances d'information obligatoires données aux personnes avant qu'elles n'aient accès à un système de contrôle ou à un sous-système de contrôle. En l'absence d'un endoctrinement adéquat, même une cote de sécurité « Très secret » n'autorise pas une personne à consulter de l'information cloisonnée. Par

ailleurs, le fait d'avoir accès à un système de contrôle particulier ne garantit pas l'accès à d'autres systèmes de contrôle.

Même si une personne possède la cote et l'endoctrinement nécessaires pour accéder à une information, elle ne peut y accéder que si l'information est nécessaire à l'exercice de ses fonctions officielles. C'est ce qu'on appelle le « besoin de savoir ».

Abaisser ou supprimer la classification : le déclassement, la déclassification et la rédaction pour publication

Le niveau de classification d'un document peut être abaissé ou supprimé, mais seulement dans des circonstances particulières.

L'une des manières d'y arriver est de modifier le texte du document, par exemple en caviardant des mots, des phrases ou des pages, c'est-à-dire en les supprimant ou en les masquant.

Le niveau de classification peut également être abaissé ou supprimé en raison de l'évolution des circonstances. Au fil du temps, l'information qui était classée à un niveau particulier peut ne plus être susceptible de causer un aussi grand préjudice si elle est divulguée. Elle pourrait même ne plus en causer du tout. Dans ce cas, le niveau de classification d'un document peut être modifié sans que le document lui-même soit altéré.

Les termes « déclassement » ou « nettoyage » désignent l'abaissement du niveau de classification d'un document. La « déclassification » désigne quant à elle la suppression complète de la classification d'un document.

La décision de déclasser ou de déclassifier un document appartient à l'organisme qui l'a créé (par exemple, le SCRS ou le CST). Toutefois, si un document contient de l'information classifiée provenant d'un partenaire étranger, celui-ci doit donner son accord pour le déclassement ou la déclassification, même si l'information est reproduite dans un document créé au Canada. Ce principe du « contrôle de l'auteur de l'information » est un aspect important des relations d'échange de renseignement du Canada. La capacité du Canada à garder la confiance de ses partenaires et l'accès au renseignement qu'ils lui fournissent dépend en grande partie du respect des classifications qu'ils déterminent.

Une autre façon de divulguer de l'information consiste à produire des résumés d'informations sensibles contenus dans des documents, ce qu'on appelle souvent « rédiger pour publier ». Ainsi, un organisme produira un document en s'appuyant sur de l'information classifiée, mais le rédigera de façon à ce que le document lui-même ne soit pas classifié. La rédaction pour publication permet aux organismes de divulguer de l'information importante sur un sujet à un public plus large sans révéler l'information classifiée, comme la manière dont une information a été recueillie.

La rédaction pour publication peut être un moyen efficace de transmettre de l'information au public, même si elle provient de sources classifiées. En parlant plus largement de la divulgation d'information classifiée, l'ancien directeur du SCRS, Richard Fadden s'est exprimé ainsi : « vous pouvez prendre beaucoup d'informations et la consolider. Cela ne change rien quant au fond, on perd seulement quelques détails, mais en fin de compte, rien n'est perdu »[38].

3.5 Les règles juridiques qui protègent la confidentialité à des fins de sécurité nationale

Le système de classification décrit ci-dessus résulte de directives gouvernementales et d'accords entre agences alliées. Ce système n'a pas force de loi. Toutefois, le personnel de la Commission et moi avons, en vertu du mandat, l'obligation de le respecter à toutes les étapes de l'enquête.

Outre les règles de classification du Canada, un ensemble de lois régit l'accès à l'information sensible. Ces lois influent considérablement sur la manière dont la Commission peut traiter et utiliser l'information et la divulguer aux participants de la Commission et au public. Je vais maintenant aborder les règles juridiques pertinentes contenues dans certaines de ces lois :

- L'article 38 de la *Loi sur la preuve au Canada*
- L'article 37 de la *Loi sur la preuve au Canada*
- La *Loi sur la protection de l'information*
- Les articles 18 et 18.1 de la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité*
- L'article 55 de la *Loi sur le Centre de la sécurité des télécommunications*

[38] Témoignage de Richard Fadden, 31 janvier 2024, Transcription, vol. 3, p. 25.

Article 38 de la *Loi sur la preuve au Canada* : atteinte aux relations internationales, à la défense nationale ou à la sécurité nationale

La Loi sur la preuve au Canada fixe des règles concernant la divulgation de l'information lorsque celle-ci risque de nuire aux relations internationales, à la défense nationale ou à la sécurité nationale du Canada. Ces règles, collectivement appelées « l'article 38 », doivent être respectées dans le cadre de certaines instances judiciaires, dont la présente enquête. En pratique, l'article 38 permet à la Commission d'examiner des quantités importantes d'information très sensible, mais il lui interdit de divulguer cette information au public, à moins que le gouvernement ne donne son accord.

L'article 38 interdit aux représentants du gouvernement et aux participants à des instances judiciaires de divulguer des renseignements sensibles :

- qui sont liés aux relations internationales, à la défense nationale ou à la sécurité nationale, et à l'égard desquels le gouvernement du Canada prend des mesures de protection, ou
- qui sont susceptibles, s'ils sont divulguées, de causer préjudice aux relations internationales, à la défense nationale ou à la sécurité nationale.

Cette information ne peut être divulguée que si le procureur général du Canada y consent ou si la Cour fédérale le permet.

Pour me faciliter la tâche, le gouvernement a autorisé les personnes et les entités à divulguer ce type d'information à la Commission. Toutefois, en vertu de l'article 38, la Commission ne peut divulguer cette information qu'avec le consentement du procureur général du Canada ou en vertu d'une ordonnance de la Cour fédérale du Canada.

Les règles prévues à l'article 38 sont complexes. Pour le dire simplement, le gouvernement peut s'opposer à ce que la Commission divulgue de l'information au public s'il estime que cela pourrait porter préjudice aux relations internationales, à la défense nationale ou à la sécurité nationale. Si la Commission et le gouvernement sont en désaccord sur la question et ne parviennent pas à s'entendre, c'est la Cour fédérale qui tranche. La Cour décide alors si l'information pourrait effectivement causer un préjudice si elle était divulguée et, le cas échéant, si les raisons d'intérêt public qui militent en faveur de la divulgation de l'information l'emportent sur les raisons d'intérêt public qui militent en faveur du maintien du secret. Pour prendre sa décision, la Cour peut envisager d'autres solutions raisonnables, comme autoriser la divulgation des documents caviardés ou des résumés d'informations conçus pour ne pas causer de préjudice.

Voilà une description très simplifiée des règles de l'article 38. En pratique, le processus est complexe et prend du temps. Comme je l'explique ci-dessous, le temps nécessaire pour obtenir une décision de la Cour dans le cadre de la procédure prévue à l'article 38 représente un défi pour la Commission, qui travaille dans des délais très serrés.

Article 37 de la *Loi sur la preuve au Canada* : renseignements d'intérêt public

Le gouvernement peut également s'opposer à la divulgation de renseignements pour des raisons d'intérêt public déterminées. C'est ce que l'on appelle l'« immunité relative aux renseignements d'intérêt public », prévue par l'article 37 de la *Loi sur la preuve au Canada*. Contrairement aux dispositions de l'article 38, cette protection ne se limite pas à un type particulier de préjudice ou d'intérêt. Tout intérêt public non relié à la sécurité nationale et suffisamment impérieux peut justifier la non-divulgation d'une information. Chaque cas doit être évalué individuellement. En pratique, l'immunité relative aux renseignements d'intérêt public a notamment été invoquée pour protéger les intérêts suivants :

- L'identité d'informateurs confidentiels.
- L'information sur des enquêtes criminelles en cours.
- L'information sur des techniques d'enquête sensibles.
- L'information qui, si elle était divulguée, mettrait en danger la sécurité de fonctionnaires publics ou de membres du public.

En vertu de l'article 37, si le gouvernement s'oppose à la divulgation de l'information pour des raisons d'intérêt public déterminées, l'information ne peut être divulguée qu'avec l'autorisation d'un tribunal.

Dans le cas de la Commission, la plupart des renseignements que le gouvernement n'accepterait pas de rendre publics relèvent de l'article 38. L'immunité relative aux renseignements d'intérêt public joue donc un rôle secondaire. Cependant, certains renseignements concernant des enquêtes en cours sur l'ingérence électorale pourraient relever de l'article 37 et non de l'article 38.

Loi sur la protection de l'information : personnes astreintes au secret à perpétuité et renseignements opérationnels spéciaux

La *Loi sur la protection de l'information* vise à préserver le secret de certains types d'information. À certains égards, elle s'apparente à l'article 38 de la *Loi sur la preuve au Canada*. En effet, les deux lois ont pour objectif commun de protéger les renseignements confidentiels qui ont une importance vitale pour certains intérêts nationaux. Elles le font cependant de manière différente. L'article 38 régit la manière dont l'information est produite ou divulguée dans le cadre d'instances judiciaires. Quant à la *Loi sur la protection de l'information*, elle criminalise la communication, la conservation, la réception ou l'utilisation de certains types de renseignements sans autorisation.

Deux éléments de la *Loi sur la protection de l'information* sont particulièrement pertinents pour les travaux de la Commission : les catégories de « personnes astreintes au secret à perpétuité » et de « renseignements opérationnels spéciaux ».

Relativement peu de personnes sont astreintes au secret à perpétuité en raison de la nature de leur travail ou de l'information sensible à laquelle elles sont exposées. Ces personnes doivent garder certains renseignements secrets, et ce, pour toujours. Elles ont des responsabilités accrues afin de protéger l'information et d'empêcher qu'elle ne soit divulguée sans autorisation, et peuvent faire face à des accusations criminelles si elles ne les respectent pas. Les personnes astreintes au secret à perpétuité incluent les employés du SCRS, du CST et du Secrétariat de l'évaluation du renseignement au sein du Bureau du Conseil privé. Le personnel de la Commission et moi-même sommes également tenus au secret à perpétuité.

Lorsqu'une personne est astreinte au secret à perpétuité, elle conserve ce statut à vie. Elle doit respecter certaines obligations même si elle n'est plus employée par une agence désignée ou qu'elle n'a plus accès à de l'information confidentielle.

Les personnes astreintes au secret à perpétuité doivent suivre des règles qui limitent la communication de tout renseignement sensible, et particulièrement de « renseignements opérationnels spéciaux ». Il s'agit de renseignements pour lesquels le gouvernement prend des mesures de protection, soit parce qu'ils révèlent certains types d'information énumérés dans la *Loi sur la protection de l'information*, soit parce qu'ils peuvent permettre à quelqu'un d'en déduire des renseignements énumérés dans la *Loi sur la protection de l'information*. Il s'agit de renseignements tels que :

- L'identité des sources humaines confidentielles du renseignement.
- Des plans militaires.
- La manière dont le Canada collecte secrètement du renseignement.
- Les cibles d'opérations secrètes.
- Toute information similaire.

Pour une personne astreinte au secret à perpétuité, il est criminel de communiquer ou de confirmer, intentionnellement et sans autorisation, des renseignements opérationnels spéciaux.

La *Loi sur la protection de l'information* est pertinente pour le travail de la Commission parce qu'une très grande partie des documents fournis par le gouvernement contiennent des renseignements opérationnels spéciaux. En tant que personnes astreintes au secret à perpétuité, les membres du personnel de la Commission et moi-même ne pouvons pas légalement divulguer ces renseignements sans autorisation.

Articles 18 et 18.1 de la *Loi sur le SCRS* : agents secrets et sources humaines confidentielles

Deux articles de la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité* (« *Loi sur le SCRS* ») s'appliquent également aux documents détenus par la Commission.

L'article 18 protège l'identité des employés du SCRS qui ont participé ou pourraient vraisemblablement participer à des opérations clandestines (c'est-à-dire secrètes). Des personnes qui exercent des fonctions en vertu de la *Loi sur le SCRS*, ou qui contrôlent l'application de celle-ci, peuvent avoir accès à des informations susceptibles de révéler l'identité de ces employés du SCRS. L'article 18 leur interdit de divulguer ces informations.

L'article 18.1 protège quant à lui l'identité des sources humaines confidentielles du SCRS. D'un côté, cette protection est plus étroite que celle de l'article 18 parce qu'elle empêche spécifiquement la divulgation de l'information dans le cadre d'une instance judiciaire. D'un autre côté, elle est plus large, parce qu'elle interdit à quiconque de divulguer l'information, quelle que soit la façon dont l'information a été obtenue.

Il existe quelques exceptions à la protection prévue à l'article 18.1. En pratique toutefois, cet article empêche la Commission et les participants de divulguer publiquement tout document qui permettrait de révéler une source humaine du SCRS.

Article 55 de la *Loi sur le CST* : personnes ou entités qui offrent une assistance confidentielle

L'article 55 de la *Loi sur le Centre de la sécurité des télécommunications* (« *Loi sur le CST* ») protège l'identité des personnes et des organisations qui offrent ou ont offert une aide confidentielle au CST pour lui permettre d'exercer ses fonctions. Cette protection est semblable à celle dont bénéficient les sources humaines du SCRS. Toute information susceptible de révéler l'identité d'une personne ou d'une entité qui assiste ou a assisté le CST de manière confidentielle ne peut être divulguée au cours d'une instance judiciaire. Là encore, bien qu'il y ait quelques exceptions, cela signifie que la Commission et les participants ne peuvent généralement pas divulguer des documents qui permettraient d'identifier une personne ou une entité qui assiste ou a assisté le CST.

3.6 Autres préoccupations justifiant la confidentialité

Les règles juridiques liées aux préoccupations de sécurité nationale sont parmi les contraintes les plus importantes qui limitent la capacité de la Commission à agir publiquement et de manière transparente. Toutefois, ce ne sont pas les seules. Outre la sécurité nationale, d'autres préoccupations justifient le maintien de la confidentialité de certaines informations. Deux exemples peuvent aider à illustrer les intérêts divers qui doivent être considérés pour contrebalancer l'intérêt du public en matière de transparence.

Protéger les communautés issues des diasporas et d'autres cibles de l'ingérence étrangère

Le premier exemple concerne les préoccupations soulevées par les membres des communautés issues des diasporas et par d'autres personnes qui seraient la cible d'activités d'ingérence étrangère. Les personnes qui, au Canada, sont la cible de la répression exercée par des régimes étrangers (répression transnationale) peuvent entretenir une véritable crainte de parler publiquement de leur expérience. Cela peut être attribuable à un traumatisme subi dans le passé ou à la peur de représailles futures pour avoir pris la parole publiquement. La peur des représailles peut être liée à la sécurité de la personne elle-même ou à celle de sa famille, de ses amis et des membres de sa communauté. Prenons l'exemple d'une personne dont les parents vivent dans un pays étranger. Cette personne pourrait raisonnablement craindre pour la sécurité de ses proches si elle s'exprimait contre ce pays ou si, aux yeux de l'État étranger, elle donnait l'impression de le faire.

Il est essentiel pour la réussite des travaux de la Commission d'obtenir les points de vue et les idées des membres des communautés issues des diasporas. De fait, le mandat de la Commission mentionne explicitement les communautés issues des diasporas comme pouvant être « particulièrement vulnérables » et susceptibles de devenir « les premières victimes de l'ingérence étrangère dans les processus démocratiques canadiens »[39]. Ainsi, afin de tirer des leçons des expériences vécues par les personnes les plus touchées, la Commission pourrait devoir offrir aux témoins des mesures de protection qui rendraient le processus moins transparent.

Conformément aux *Règles de pratique et de procédure* de la Commission, j'ai donc autorisé les témoins potentiels à me demander, en toute confidentialité,

[39] Décret C.P. no 2023-0882, division a)(i)(C)(II).

de bénéficier d'un large éventail de mesures de protection. Il s'agit notamment de mesures qui me permettraient de recevoir leur témoignage d'une manière qui ne serait pas totalement accessible aux participants et au public. La Commission a également mis au point des procédures supplémentaires pour obtenir de l'information du public de manière confidentielle, même en l'absence d'une demande formelle de la part d'un témoin. Ces mesures sont essentielles pour que la Commission puisse s'acquitter de son mandat. Néanmoins, par leur nature, elles vont à l'encontre d'une transparence publique intégrale.

La nécessité de protéger les témoins a été moins importante lors de la première phase de l'enquête de la Commission sur les élections générales de 2019 et 2021. Les témoins qui détenaient des informations pertinentes pour notre rapport initial étaient disposés à prendre la parole lors d'audiences publiques, et ce, sans protection spéciale. Toutefois, à mesure que la Commission poursuit les travaux de la deuxième phase de son enquête, je m'attends à ce que les préoccupations relatives à la protection des témoins s'intensifient et occupent une plus grande place. Cela entraînera une série de difficultés avec lesquelles il faudra composer sur le plan de la transparence.

Protéger les enquêtes en cours

Une autre préoccupation a joué un rôle plus important dans la première phase de l'enquête de la Commission : la protection des enquêtes en cours. En effet, je ne peux pas communiquer aux participants ou au public de l'information qui compromettrait des enquêtes en cours. Mon mandat m'ordonne d'exercer mes fonctions « en veillant à ce que l'Enquête publique ne compromette aucune autre enquête ou poursuite en matière criminelle qui est en cours, ou toute autre enquête »[40].

Même si mon mandat n'avait pas contenu cette contrainte, la Commission aurait rencontré des limites à la divulgation d'informations relatives à des enquêtes en cours. Comme je l'ai mentionné plus haut dans ce chapitre, ce genre d'informations pourrait être protégé par l'article 37 de la *Loi sur la preuve au Canada*, et peut-être par d'autres dispositions légales. Ici aussi, le fait d'enquêter de manière approfondie sur les questions relevant de mon mandat soulève d'importants enjeux en matière de confidentialité. Par conséquent, bien que les audiences publiques m'aient permis d'entendre certaines preuves liées à des enquêtes en cours menées par les forces de l'ordre, ce fut fréquemment sous forme de résumés. Les informations plus détaillées obtenues par la Commission au sujet de ces enquêtes n'ont pas pu être divulguées publiquement.

[40] Décret C.P. no 2023-0882, division a)(iii)(B).

3.7 Le défi de maximiser la transparence dans un contexte où le temps est limité

La Commission est confrontée à un défi majeur dans sa quête de transparence en raison de la quantité d'informations recueillies, du besoin de protéger les informations sensibles et de ses contraintes de temps.

Pour traduire en termes concrets les défis auxquels la Commission est confrontée, je discuterai des documents que le gouvernement a transmis à la Commission. Ces documents constituent une grande part des preuves obtenues par la Commission au cours de la première phase de ses travaux. Ils contiennent une mine d'informations sur une possible ingérence étrangère dans les processus électoraux et les institutions démocratiques canadiens. Il n'est donc pas étonnant que les participants, les médias et les membres du public s'intéressent à ces documents. Il ne faut pas non plus s'étonner que nombre de ces documents soient classifiés à un niveau élevé.

La plupart des commissions d'enquête n'ont pas à analyser de documents classifiés. Lorsque la situation se présente, ces documents constituent l'exception et ne représentent qu'une infime part des preuves qu'elles amassent. Par exemple, la Commission sur l'état d'urgence, qui s'est penchée sur la déclaration d'état d'urgence émise par le gouvernement fédéral en réponse aux manifestations du « convoi de la liberté » en 2022, n'a traité qu'une petite quantité d'éléments de preuve classifiés au niveau « Très secret ».

Notre enquête est fondamentalement différente. Jusqu'à présent, parmi les documents reçus du gouvernement fédéral, environ 83% sont classifiés au niveau « Secret » ou à un niveau supérieur, alors qu'environ 64% sont classifiés au niveau « Très secret » ou à un niveau supérieur.

Évidemment, l'objet de la présente enquête a une incidence sur les types de documents que reçoit la Commission. Ces documents comprennent souvent des informations concernant des méthodes de collecte très sensibles ou des informations dont la divulgation causerait un préjudice particulièrement grave à des individus ou à la sécurité nationale du Canada. Une très grande proportion des documents reçus contient de l'information cloisonnée et constituent des renseignements opérationnels spéciaux en vertu de la *Loi sur la protection de l'information*.

La manière dont la confidentialité à des fins de sécurité nationale influence les travaux de la Commission

La classification des documents a peu d'influence sur la progression de mon enquête. Tous les avocats travaillant pour la Commission ont obtenu un niveau d'habilitation « Très secret ». Ils ont également reçu les endoctrinements exigés pour accéder à l'information cloisonnée pertinente. Mon équipe a donc accès aux secrets les mieux gardés du Canada. La Commission a par ailleurs choisi en toute indépendance les personnes qu'elle souhaitait rencontrer en entrevue et celles qui devaient être convoquées en tant que témoins pour s'exprimer sous serment devant moi. En outre, la Commission a eu accès aux échelons les plus élevés de la bureaucratie et de la direction politique canadiennes, jusqu'au greffier du Conseil privé et au premier ministre.

En d'autres termes, la confidentialité à des fins de sécurité nationale n'a aucunement nui à ma capacité à rechercher la vérité, même si cela pose un véritable défi pour garantir la transparence et l'ouverture du processus et des rapports.

La manière dont les préoccupations en matière de sécurité nationale influencent la transparence de la Commission

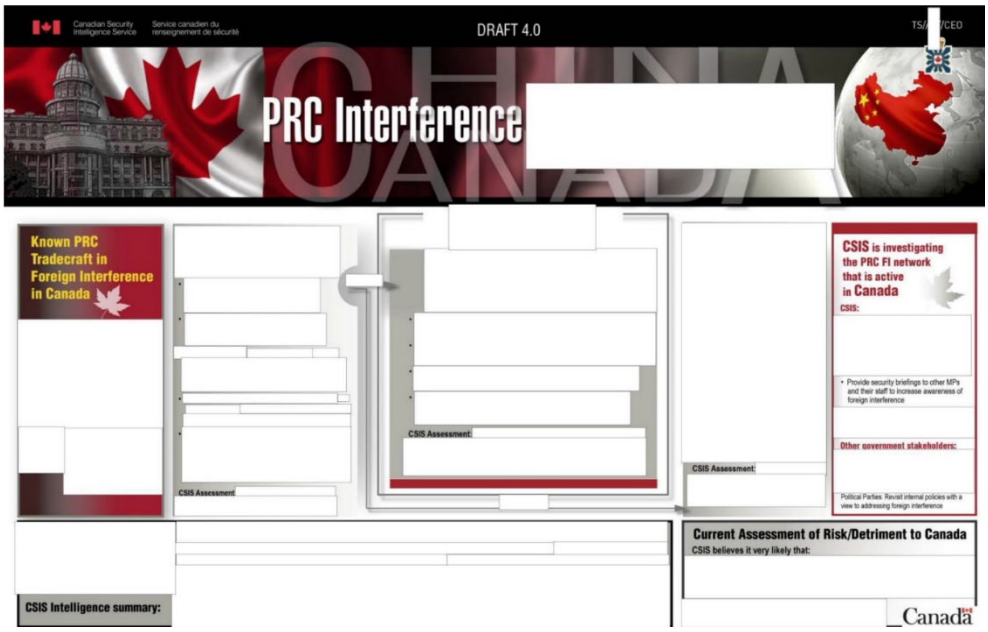
Je reviens au point de départ de ce chapitre : pour être fructueuses, les enquêtes publiques doivent avoir une dimension publique. La transparence fait partie de leur essence même. Toute restriction à la dimension publique d'une commission équivaut à une occasion manquée. L'ouverture et la transparence contribuent à renforcer la confiance du public, à l'informer et à lui permettre de s'engager dans la quête de vérité sur une question qui suscite une vive préoccupation chez lui.

Cependant, la nature de la présente enquête implique que certaines restrictions en matière de transparence sont inévitables. Tout le monde s'accorde à dire que l'enquête doit limiter la divulgation d'informations dans une certaine mesure, y compris les personnes qui préconisent le plus la transparence. Le défi consiste alors à trouver les moyens de maximiser la transparence tout en tenant compte du caractère particulier des informations traitées par la Commission.

J'ai tenu des audiences préliminaires en janvier et en février 2024 pour identifier des façons de maximiser la transparence tout en protégeant la sécurité nationale. Au départ, la Commission a sélectionné un échantillon de 13 documents fournis par le gouvernement. Elle lui a demandé de les caviarder, c'est-à-dire de supprimer certaines informations, pour que les documents soient adaptés à une divulgation publique. Les résultats sont saisissants.

Dans certains cas, seules quelques parties du texte ont été supprimées et le caviardage n'empêche aucunement le lecteur de comprendre le document dans son ensemble. Par exemple, l'équivalent de quatre lignes de texte a été caviardé dans un rapport de 32 pages classé au niveau « Secret »[41]. Tout lecteur de ce document en comprendrait clairement sa nature, son contexte et son contenu.

Dans d'autres cas, cependant, les documents sont tellement caviardés qu'ils deviennent totalement incompréhensibles. En voici un exemple :



Diverses raisons peuvent expliquer les différences dans la manière dont les documents sont caviardés. Dans certains cas, les documents sont classifiés seulement en raison d'une phrase ou d'un élément d'information. Cette information classifiée peut alors être supprimée de manière précise. De tels documents peuvent en conséquence être divulgués publiquement presque intégralement. Certains types de documents sont d'ailleurs conçus dans le but d'être diffusés plus largement. Ils sont rédigés de manière à prévenir la possible révélation de sources, de méthodes ou d'autres informations particulièrement sensibles.

Certains autres documents sont toutefois rédigés différemment, souvent pour un public particulier qui détient déjà les plus hauts niveaux d'habilitation de sécurité. M. David Vigneault, directeur du SCRS, a témoigné au sujet d'un de ces documents. Dans ce rapport de renseignement du SCRS, le contenu a été presque entièrement supprimé. M. Vigneault a expliqué que les rapports de renseignement contiennent essentiellement du « renseignement brut ». Ils sont conçus pour être consultés par un nombre extrêmement restreint de

[41] *Report on the Assessment of the Critical Election Incident Public Protocol* (Rapport sur l'évaluation du Protocole public en cas d'incident électoral majeur), CAN000900.

lecteurs au sein du gouvernement fédéral. Ils sont rédigés de manière à être précis et directs. Ils comportent souvent des informations très sensibles se rapportant par exemple aux sources ou aux techniques de collecte.

Il est intéressant de noter que certains documents qui contiennent, en apparence, des informations très semblables sont moins caviardés. Ils sont conçus pour être communiqués à un public plus large et peuvent être divulgués au grand public de manière beaucoup plus accessible.

En résumé, la Commission a reçu de nombreux documents qui ne pouvaient pas être divulgués dans un format facile à utiliser. Parfois, la Commission a pu identifier des documents qui étaient plus faciles à divulguer et qui transmettaient les mêmes informations sur l'ingérence étrangère et sur les réponses que le Canada a mises de l'avant.

En quoi le temps limité pose un problème

L'exercice consistant à tester l'échantillon de 13 documents a révélé un deuxième défi : le problème du temps. Selon le gouvernement, il a fallu 200 heures-personnes pour caviarder les 13 documents. Le directeur Vigneault a aussi affirmé que les experts du gouvernement qui sont chargés d'analyser les documents et de déterminer le risque de préjudice lié à leur divulgation doivent s'acquitter de plusieurs autres tâches importantes. En effet, ces mêmes experts collectent des informations et produisent du renseignement sur lesquels le gouvernement s'appuie pour protéger les Canadiennes et les Canadiens. En d'autres termes, l'exercice de caviardage a non seulement pris un temps considérable, mais il a également contraint les agences de renseignement à rediriger des ressources qui n'ont pu se consacrer à d'autres tâches importantes.

J'accepte l'évaluation du gouvernement selon laquelle le fait d'examiner et de caviarder des documents de manière aussi massive « n'est pas viable s'il est reproduit à long terme »[42]. En effet, je doute que le gouvernement soit en mesure d'examiner tous les documents classifiés en vue de les rendre publics avant l'échéance imposée à la Commission pour qu'elle dépose son rapport final.

L'exercice de caviardage m'a aidée à comprendre les défis que doit relever la Commission pour maximiser la transparence. Il a également confirmé que certains documents peuvent être instructifs et communiqués de manière à ce que les participants et le public puissent les comprendre. Cependant, reproduire ce processus pour les milliers de documents classifiés que la Commission a reçus est tout simplement irréaliste.

Dans ses audiences préliminaires, la Commission s'est donc tournée vers d'autres stratégies potentielles pour assurer la transparence et maximiser les

---

[42] Lettre du gouvernement du Canada à la Commission : *Examen de la confidentialité des 13 documents sélectionnés pour sécurité nationale),* CAN.DOC.000002, p. 6.

informations dévoilées au public. La Commission a entendu des experts du milieu universitaire, des membres actifs et retraités de la communauté canadienne du renseignement, et l'honorable Dominic LeBlanc, ministre actuel de la Sécurité publique, des Institutions démocratiques et des Affaires intergouvernementales. Avant et après les audiences, les participants ont également soumis des observations à la Commission. Ils ont exposé leurs propres idées sur la manière dont la Commission devrait aborder les questions de sécurité nationale au cours de ses travaux. Leurs points de vue ont contribué à façonner l'approche que j'adopte à l'égard de ces enjeux. Je présente un résumé des propositions des participants à l'Annexe D du présent rapport.

3.8 Mon approche pratique pour établir un équilibre entre la transparence et la sécurité nationale

J'ai adopté une approche dans l'enquête qui, à mon avis, établit un équilibre judicieux entre un intérêt public marqué en faveur de l'ouverture et de la transparence et le besoin de maintenir la confidentialité à des fins de sécurité nationale. J'ai également tenté de faire preuve de flexibilité et de créativité pour promouvoir l'ouverture, tout en me conformant aux règles juridiques applicables et aux contraintes pratiques inhérentes aux activités de la Commission. Cette approche est à la fois pratique et, à mon avis, fidèle aux idéaux d'une enquête publique.

Mon approche de la confidentialité à des fins de sécurité nationale cible trois scénarios susceptibles de se présenter pendant l'enquête :

- La Commission souhaite divulguer des documents reçus du gouvernement, mais ce dernier estime que ces documents doivent être caviardés.
- Le gouvernement demande que des témoignages soient entendus à huis clos (c'est-à-dire en l'absence du public et des participants, sauf le procureur général du Canada), car ils concernent des informations classifiées.
- Des personnes qui craignent pour leur sécurité, mais qui souhaitent contribuer aux travaux de la Commission, demandent à être autorisées à témoigner et à produire des documents à huis clos.

La divulgation des documents du gouvernement

Les *Règles de pratique et de procédure* de la Commission tiennent compte du fait que la Commission recevra du gouvernement des documents non caviardés et qu'elle décidera de ceux qu'elle souhaite présenter comme preuve ou divulguer aux parties. Ces Règles ont d'ailleurs été adoptées après avoir consulté les parties.

La Commission a soigneusement examiné les milliers de documents fournis par le gouvernement. Je peux affirmer sans hésiter qu'ils ne sont pas tous pertinents ni utiles pour permettre au public de comprendre ce qui s'est passé en matière d'ingérence étrangère. De plus, il arrive souvent que des documents communiquent les mêmes informations pertinentes, mais de différentes manières. Parmi ceux-ci, certains se prêtent mieux que d'autres à la divulgation publique.

Pour cette raison, la Commission a concentré ses efforts, et continuera de le faire, sur la divulgation au public des documents et des informations qu'elle estime les plus pertinents et les plus utiles. Cela est aussi nécessaire compte tenu du temps dont disposent la Commission, le gouvernement et les parties. Il me semble plus approprié de juger de la réussite de la Commission dans sa quête de transparence et d'ouverture en se focalisant sur la qualité des informations qu'elle produit plutôt que sur la quantité de pages qu'elle publie.

Dans un premier temps, la Commission a donc dressé la liste de ses documents prioritaires. Elle a ensuite travaillé avec le gouvernement pour convenir des informations à retirer des documents ou, en fonction de la situation, pour s'entendre sur une façon acceptable de résumer les informations classifiées. L'approche de la Commission diffère selon le document, en fonction de la meilleure méthode pour communiquer les informations utiles au public, tout en préservant la confidentialité à des fins de sécurité nationale. Il n'existe donc pas d'approche unique.

Lorsque le gouvernement propose de supprimer des informations pour protéger la confidentialité à des fins de sécurité nationale, je pose des questions et ne me contente pas d'acquiescer. La Commission exige du gouvernement qu'il justifie tout caviardage dès lors qu'elle n'est pas d'accord. Si la Commission estime que les informations sont pertinentes et utiles, mais que leur caviardage n'est pas justifié, son équipe d'avocats le conteste. Dans certains cas, elle cherche à s'entendre avec le gouvernement sur la production de résumés, en respectant les modalités prévues par les *Règles de pratique et de procédure*.

Dans tous les cas, j'exige que le gouvernement me convainque que le caviardage est justifié. En d'autres mots, comme stipulé dans mon mandat, le gouvernement doit prouver que la divulgation de ces informations pourrait être préjudiciable (dommageable) aux intérêts cruciaux du Canada ou de ses alliés, à la défense nationale ou à la sécurité nationale.

Si le gouvernement et la Commission ne peuvent résoudre un désaccord, la voie judiciaire demeure la solution finale pour trancher la question. Demander à la Cour fédérale de statuer sur la base de l'article 38, qui concerne les préjudices portés aux relations internationales, à la défense nationale ou à la sécurité nationale, est toutefois loin d'être une solution idéale. Cette démarche est d'autant plus difficile que le délai imparti pour la remise de mon rapport final est très limité. Toutefois, si j'estime que le gouvernement n'a pas prouvé la nécessité du secret, je n'hésiterais pas à recourir aux tribunaux lorsque la situation le justifie. Je n'ai pas eu à le faire jusqu'à maintenant.

L'évaluation des demandes du gouvernement quant aux audiences à huis clos

Selon les termes de mon mandat, le procureur général du Canada peut demander que je reçoive des informations en l'absence du public (c'est-à-dire à huis clos) et en l'absence de tout participant (c'est-à-dire *ex parte*). Je dois le faire si j'estime que la divulgation des informations est susceptible de porter préjudice aux intérêts cruciaux du Canada ou de ses alliés, à la défense nationale ou à la sécurité nationale. Les *Règles de pratique et de procédure* le prévoient également.

Lorsque le gouvernement a sollicité ce type d'audience, j'ai exigé qu'il démontre pourquoi une telle audience était nécessaire pour protéger la confidentialité à des fins de sécurité nationale. Avant le début des audiences à huis clos, les avocats de la Commission ont mis à l'épreuve les allégations du gouvernement selon lesquelles de telles audiences étaient indispensables. Puis, durant les audiences, les avocats de la Commission ont mis à l'épreuve les allégations du gouvernement voulant que certaines preuves ne pouvaient pas être partagées avec le public.

Dans tous les cas où le gouvernement ne me convainc pas qu'une audience à huis clos est nécessaire, j'exige que la preuve soit produite lors d'une audience publique.

Si au contraire le gouvernement me convainc que le fait de recevoir une certaine preuve lors d'audiences publiques est susceptible de porter préjudice aux intérêts cruciaux du Canada ou de ses alliés, à la défense nationale ou à la sécurité nationale, j'accepte alors que la preuve soit entendue en l'absence du public, des participants et de leurs avocats. Après la tenue de telles audiences, la Commission et le gouvernement doivent préparer des sommaires de la preuve présentée afin de divulguer le plus d'information possible. C'est d'ailleurs ce qui a été fait.

Tout comme pour les documents, demander à la Cour fédérale de statuer si une audition doit se tenir ou non à huis clos en vertu de l'article 38 est loin d'être optimal pour résoudre les désaccords. Cela dit, cela reste ma dernière

option pour obtenir un maximum de transparence. Je suis prête à y recourir si le gouvernement insiste pour tenir une audition à huis clos alors que je suis d'un avis contraire, ou si le gouvernement et la Commission ne parviennent pas à se mettre d'accord sur le contenu d'un résumé d'une audience tenue à huis clos.

La protection des personnes qui craignent pour leur sécurité

La protection des intérêts légitimes des personnes qui craignent pour leur sécurité est une préoccupation que je prends très au sérieux. Bien que la question ne relève pas de la confidentialité à des fins de sécurité nationale, elle représente un défi pour maximiser la transparence et l'ouverture. J'ai donc examiné cette question en même temps que les enjeux de confidentialité à des fins de sécurité nationale évoquées plus haut dans ce chapitre.

Si une personne demande de témoigner devant moi à huis clos parce qu'elle craint pour sa sécurité ou celle de ses proches, je trancherai la demande rapidement. Je veillerai à ce qu'elle connaisse ma décision bien avant la date prévue du témoignage. Si je conclus que des mesures de protection sont nécessaires, j'en déterminerai les modalités. Là encore, la personne connaîtra en détail ces protections bien avant de témoigner.

Afin de maximiser la transparence, je traiterai les témoignages tenus à huis clos pour des raisons de sécurité de la même manière que je traite les audiences à huis clos demandées par le procureur général du Canada. La Commission préparera d'abord un résumé de ce témoignage. Avant de le rendre public, elle s'assurera auprès du témoin que rien de ce qu'il contient n'est susceptible de le mettre en danger ou de mettre ses proches en danger.

3.9 Le résumé du défi auquel la Commission fait face et de mon approche quant à la transparence et la protection de la sécurité nationale

Dans ce chapitre, j'ai évoqué le défi auquel la Commission est confrontée pour parvenir à un équilibre entre des intérêts importants, mais divergents.

D'une part, la Commission doit s'efforcer d'être aussi ouverte et transparente que possible envers le public. Il s'agit d'un objectif clé pour toute commission et essentiel pour gagner la confiance du public.

D'autre part, il est essentiel de préserver la confidentialité des informations sensibles qui pourraient nuire à la sécurité nationale du Canada ou à certains autres intérêts si elles étaient rendues publiques. Cela est particulièrement vrai étant donné la portée de mon mandat et la quantité d'informations classifiées que j'ai reçues en preuve.

Il existe également des contraintes sur ma capacité d'agir. Je suis soumise à un échéancier serré pour remettre mes rapports. De plus, il serait irréaliste de demander que le gouvernement passe en revue, modifie ou caviarde des milliers de documents avant de les rendre publics.

En tenant compte de tous ces éléments, j'ai élaboré une approche qui est à la fois souple et équilibrée. Les avocats de la Commission travaillent en collaboration avec les organismes gouvernementaux pour divulguer le plus d'information possible, en essayant de trouver des solutions en cas de différend. Si je suis en désaccord avec une demande visant à préserver la confidentialité de certaines informations, je peux demander à la Cour fédérale de statuer en dernier recours. Je dois également veiller à protéger les personnes désireuses de prendre part aux activités de la Commission, mais qui craignent pour leur sécurité.

Dans les prochains chapitres du rapport, j'aborde la preuve et mes conclusions quant aux divisions A et B de mon mandat.

Le chapitre 4 offre d'abord une mise en contexte afin de mieux comprendre la preuve et mes conclusions. Il aborde la nature de l'ingérence étrangère, les personnes ciblées par les États étrangers, les méthodes que ces États utilisent et les acteurs étatiques qui représentent les plus importantes préoccupations pour le Canada.

Le chapitre 5 décrit les entités et les processus fédéraux qui répondent à l'ingérence étrangère. Il décrit aussi comment l'information sur l'ingérence étrangère circule au sein du gouvernement.

Les chapitres 6 et 7 abordent de manière spécifique les allégations d'ingérence étrangère liées aux élections générales de 2019 et de 2021. Ils abordent aussi les réponses du gouvernement face à ces allégations lors des deux élections.

Finalement, au chapitre 8, j'évalue les répercussions de l'ingérence étrangère sur les élections générales de 2019 et 2021. J'évalue également la circulation d'information à destination de décisionnaires de haut rang et entre le Groupe de travail sur les menaces en matière de sécurité et de renseignement visant les élections (le « Groupe de travail ») et le panel du Protocole public en cas d'incident électoral majeur (le « Panel des cinq »), ainsi que les mesures prises en réaction à cette information.

CHAPITRE 4

Qu’est-ce que l’ingérence étrangère?

4.1	Introduction	95
4.2	La nature de l’ingérence étrangère	95
4.3	Qui sont les cibles de l’ingérence étrangère?	100
4.4	Quelles sont les méthodes d’ingérence étrangère utilisées?	102
4.5	Qui se livre à de l’ingérence étrangère?	104
4.6	L’importance d’une réponse robuste	110

4.1 Introduction

L’ingérence étrangère n’est pas un phénomène nouveau. Le Canada en est apparemment la cible depuis des décennies. De nombreuses menaces auxquelles nous sommes confrontés aujourd’hui existaient déjà dans le passé, semble-t-il. Cependant, l’ingérence étrangère prend de nouvelles formes en fonction de l’évolution du contexte géopolitique et de la technologie.

L’ingérence étrangère ne menace pas seulement les élections, qui ne constituent qu’une cible parmi d’autres pour les pays qui cherchent à faire avancer leurs propres intérêts au Canada. Le Canada est constamment pris pour cible.

L’ingérence étrangère n’est pas toujours claire et évidente. Dans la pratique, il existe un flou entre une activité diplomatique légitime et un acte d’ingérence étrangère. Des pays étrangers tirent avantage de ce flou.

L’ingérence étrangère n’est pas facile à contrer. Le Canada est un État de droit qui assure le respect des droits et libertés individuelles et chérit les valeurs fondamentales qui l’animent. Ce sont des éléments qui font en sorte que la démocratie mérite d’être protégée, mais il s’agit aussi d’éléments qui limitent la capacité du Canada à lutter contre l’ingérence étrangère.

L’ingérence étrangère n’est pas unidimensionnelle. Elle est constituée de différentes stratégies et prend pour cible plusieurs groupes différents.

L’ingérence étrangère n’est pas l’affaire d’un seul pays. Cependant, la Chine apparaît actuellement comme la menace la plus active et la plus sophistiquée d’ingérence étrangère pour le Canada.

4.2 La nature de l’ingérence étrangère

Au chapitre 2, j’ai décrit l’ingérence étrangère comme des activités clandestines, trompeuses ou menaçantes pour quiconque, auxquelles se livrent un État étranger ou ceux qui agissent en son nom, et qui sont préjudiciables aux intérêts du Canada. Dans le présent chapitre, je traite plus en détail de la nature de l’ingérence étrangère qui se produit au Canada.

J’aimerais commencer par quatre observations qui sont, à mon avis, essentielles pour mieux comprendre la menace d’ingérence étrangère au Canada.

L'ingérence étrangère n'est pas nouvelle, mais elle évolue

L'ingérence étrangère n'est pas un phénomène nouveau. Le Canada a établi il y a plusieurs décennies que l'ingérence étrangère représente une menace à la sécurité nationale.

À certains égards, l'ingérence étrangère à laquelle le Canada est confronté aujourd'hui est la même que celle à laquelle il a été confronté dans le passé. En raison des mesures vigoureuses prises par le Canada pour protéger le vote lors des élections, notamment un système de bulletin de vote papier et de solides mécanismes de cyberdéfense, les pays étrangers sont souvent contraints de recourir à des moyens plus traditionnels d'ingérence. Les activités directes, de personne à personne, demeurent une menace importante. Dans la période ayant précédé les élections générales de 2019, le Groupe de travail sur les menaces en matière de sécurité et de renseignement visant les élections (le « Groupe de travail ») a évalué que les menaces fondées sur le HUMINT (« human intelligence » ou renseignement humain) constitueraient probablement la plus grande menace pour le processus électoral canadien.

Cependant, la menace d'ingérence étrangère a pris de nouvelles formes au Canada dans les dernières années.

L'équilibre mondial des puissances a changé. Certains pays ont acquis une nouvelle puissance, dont ils se servent pour influencer d'autres pays. On compte aujourd'hui un plus grand nombre de pays ayant la capacité de cibler le Canada et ayant un intérêt à le faire.

La technologie évolue aussi. Si les anciennes méthodes d'ingérence étrangère ont toujours cours, de nouvelles méthodes sont apparues. L'environnement numérique offre aux pays étrangers de nouvelles manières de cibler des personnes et des organisations, y compris en ayant recours à la surveillance et au harcèlement.

Même durant la brève période séparant les élections de 2019 et de 2021, l'environnement en ligne a grandement changé. Des plateformes émergentes de médias sociaux sont devenues plus courantes et l'intelligence artificielle a changé la manière dont la désinformation peut se propager. Cette évolution rapide va sans doute se poursuivre.

L'ingérence étrangère ne concerne pas que les élections

Les activités d'ingérence étrangère sont constantes et multiformes. Elles ciblent tous les aspects de la société canadienne. Le Canada a été pris pour cible et continuera de l'être.

L'ingérence étrangère n'est pas quelque chose qui se produit seulement durant les élections. Son niveau reste constant au Canada. Elle touche l'ensemble de la société, que nous soyons ou non en période électorale.

La répression transnationale illustre bien ce propos. Certains pays utilisent divers moyens de coercition et formulent des menaces contre les communautés issues des diasporas au Canada. Ces agissements concernent parfois les processus démocratiques du Canada, mais bien souvent, ce n'est pas le cas. En effet, ces agissements ne sont pas nécessairement liés aux élections canadiennes ni même plus largement aux institutions démocratiques. Ils n'en sont pas moins contraires aux intérêts nationaux du Canada et aux droits fondamentaux des personnes ciblées.

Cela dit, les élections représentent une cible attrayante. Elles sont au cœur de nombreuses institutions démocratiques du Canada. Depuis de nombreuses années, le Service canadien du renseignement de sécurité (le « SCRS ») observe que des menaces persistantes d'origine étatique ciblent les élections. Cependant, même les activités qui prennent pour cible les élections peuvent survenir des mois, voire des années, avant le début d'une période électorale.

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

Tous les États, y compris le Canada, tentent d'influencer d'autres pays dans le but de faire avancer leurs intérêts nationaux. Ces activités peuvent être légitimes même si elles sont insistantes, voire agressives.

Les diplomates mènent des activités amicales, comme organiser des rencontres, transmettre de l'information aux médias et faire des déclarations. Mais ils peuvent également exercer une forte pression sur des gouvernements étrangers. Un pays peut, par exemple, brandir une menace de représailles commerciales durant des négociations portant sur un accord commercial. Les activités diplomatiques légitimes ne sont pas toujours exemptes de robustesse et elles peuvent parfois déplaire aux gouvernements hôtes.

Ce qui rend ces activités légitimes, c'est qu'elles sont menées au grand jour et qu'elles ne font pas usage de menaces contre des personnes ou des groupes. Même lorsque des diplomates canadiens travaillent derrière des portes closes, il est connu que ce sont des diplomates canadiens qui agissent pour le Canada. L'ingérence étrangère est différente parce qu'elle est secrète ou fait usage de menaces.

Il peut paraître facile de tracer une ligne entre l'influence étrangère (légitime) et l'ingérence étrangère (illégitime). Dans la pratique, ce n'est pas le cas. Il y a souvent une zone grise et des pays peuvent recourir à l'une et à l'autre en même temps pour promouvoir leurs intérêts.

Par exemple, des acteurs étrangers peuvent utiliser des canaux établis et légitimes pour mener des activités secrètes visant à faire avancer leurs intérêts nationaux. On qualifie parfois ce type d'activité d'« influence étrangère malveillante ». S'il s'agit bel et bien d'une forme d'ingérence

étrangère, elle est difficile à détecter parce qu'elle utilise des canaux généralement perçus comme étant acceptables.

Un document déclassifié provenant d'Affaires mondiales Canada démontre bien qu'il peut être difficile de savoir quand la ligne entre l'influence et l'ingérence est franchie :

> Un diplomate d'un pays X, en poste au Canada, demande à un universitaire canadien réputé d'écrire une lettre d'opinion dans laquelle il s'oppose à l'approche du gouvernement du Canada à l'égard d'un enjeu international particulier, et incite les Canadiens à manifester eux aussi leur opposition. L'universitaire écrit la lettre d'opinion et celle-ci est publiée dans un journal national à grande diffusion. [...] L'universitaire ne divulgue pas sa relation avec la personne qui travaille pour le compte du gouvernement étranger[43].

Il n'y a rien de mal à ce qu'un diplomate discute d'une politique gouvernementale avec un universitaire. Il n'y a rien de mal à ce qu'un diplomate tente de rallier des personnes influentes au Canada à son point de vue. Il n'y a rien de mal à ce qu'un universitaire se montre critique à l'égard du Canada dans une lettre d'opinion.

Mais qu'en est-il si le diplomate a offert à cette personne une récompense en échange de la publication de sa lettre d'opinion? Qu'en est-il si le diplomate lui a demandé de tenir leur relation secrète? Qu'en est-il encore si le diplomate n'a pas expressément formulé une telle demande, mais que la personne a implicitement compris qu'elle devait cacher leur relation? Ces faits pourraient bien ne jamais être mis au jour, de sorte qu'il pourrait être difficile pour un observateur externe d'y déceler un cas d'ingérence étrangère.

Les valeurs du Canada façonnent la menace de l'ingérence étrangère

Les démocraties libérales sont souvent la cible d'ingérence étrangère. S'il en est ainsi, c'est peut-être parce que ces pays, comme le Canada, respectent les droits et disposent de systèmes dont les caractéristiques rendent la lutte contre l'ingérence étrangère plus complexe.

Trois ensembles de droits et de caractéristiques peuvent contribuer à cette dynamique : la liberté de croyance, d'opinion et d'expression, le droit à la vie privée et l'impartialité de la fonction publique.

---

43 *Influence and Interference: Distinctions in the context of diplomatic relations and democratic processes* (Influence et ingérence : Distinctions dans le contexte des relations diplomatiques et des processus démocratiques), p. 6, CAN008822.

La *Charte des droits et libertés* protège la liberté de croyance, d’opinion et d’expression. Ces libertés sont au cœur du processus démocratique. Mais elles peuvent aussi rendre plus difficile la lutte contre l’ingérence étrangère.

Les Canadiennes et les Canadiens ont le droit d’exprimer des points de vue qui s’alignent sur ceux de pays étrangers, même les pays qui sont hostiles au Canada. Le simple fait qu’une personne ou une organisation défende des politiques favorables à un État étranger, ou s’oppose à des politiques défavorables à ce dernier, ne signifie pas que cette personne ou cette organisation commet un acte d’ingérence étrangère. Elle exerce peut-être simplement ses droits constitutionnels même si, ce faisant, elle favorise les intérêts d’un pays étranger. Le gouvernement canadien, s’il intervenait dans un tel cas, risquerait de miner le droit des citoyens à défendre et à exprimer leurs opinions.

Cela peut rendre les représentants gouvernementaux moins enclins à réagir face à des situations constituant potentiellement de l’ingérence étrangère, sauf s’ils sont convaincus de l’existence d’un lien avec une entité étrangère. Un tel niveau de certitude peut toutefois être difficile à atteindre, et entre-temps, l’ingérence peut se poursuivre. Des États étrangers peuvent tirer parti de cette situation en utilisant certaines tactiques pour que des citoyens canadiens expriment des points de vue ou relayent des messages particuliers.

Le respect de la vie privée représente une autre valeur susceptible d’entraver la lutte contre l’ingérence étrangère. La vie privée est un droit qui trouve un certain appui dans la *Charte* et qui est expressément reconnu dans d’autres lois comme la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec, des lois provinciales sur la protection de la vie privée et la common law.

Le droit à la vie privée peut limiter les outils que le gouvernement canadien peut utiliser pour détecter l’ingérence étrangère. Par exemple, plusieurs entités gouvernementales surveillent les médias sociaux publics dans le but de débusquer la désinformation. Cependant, de manière générale, elles évitent d’accéder aux groupes privés en ligne, ou ne peuvent pas le faire, en raison du droit à la vie privée. Par exemple, la loi interdit au Centre de la sécurité des télécommunications (le « CST ») de cibler des Canadiennes, des Canadiens ou des personnes au Canada. Des pays étrangers peuvent donc tirer parti du fait que les autorités canadiennes ne surveillent pas certaines sphères de la vie en ligne.

Enfin, l’engagement de la fonction publique à faire preuve d’impartialité a une incidence sur la capacité du Canada à contrer l’ingérence étrangère. La fonction publique formule les meilleurs conseils possibles aux dirigeants politiques et exécute ensuite les décisions du gouvernement du mieux qu’elle le peut, et aussi fidèlement que possible, sans partisanerie. L’impartialité est particulièrement importante en période électorale, alors que la convention de transition est en vigueur. De la même manière, les personnes qui supervisent les élections doivent demeurer impartiales afin de préserver l’intégrité du processus électoral.

Intervenir pour contrer un cas d'ingérence étrangère en période électorale représente alors un défi. Toute intervention par des fonctionnaires peut être perçue comme favorisant un parti au détriment d'un autre, et peut ainsi miner la confiance du public dans le processus démocratique. Par conséquent, il peut être tentant d'établir un critère d'intervention très élevé. Pour éviter de provoquer une réaction, des acteurs étrangers pourraient utiliser des méthodes qui restent en deçà des exigences élevées posées par ce critère.

4.3 Qui sont les cibles de l'ingérence étrangère?

Les cibles de l'ingérence étrangère au Canada sont nombreuses. Divers groupes contribuent aux institutions démocratiques du Canada et des pays étrangers peuvent tenter d'exploiter chacun d'entre eux.

Les candidats et les élus

Les élus sont des cibles évidentes d'ingérence étrangère. Exerçant les pouvoirs de l'État au nom des électeurs, ils peuvent être exploités avantageusement. Cela vaut autant pour les élus fédéraux, les élus provinciaux, les élus municipaux et les représentants des gouvernements autochtones.

Les candidats aux élections forment une autre cible de choix. Ils peuvent être plus vulnérables aux tentatives d'ingérence étrangère que les élus. En effet, les candidats dépendent des campagnes de financement et du soutien de la collectivité et ils ne disposent pas des mesures de protection offertes aux élus. Les pays étrangers font souvent preuve de patience et sont disposés à entretenir des relations sur une longue période dans l'espoir qu'un candidat soit un jour le détenteur d'une charge publique.

Les fonctionnaires et le personnel politique

Les élus ne sont pas les seules personnes à détenir un pouvoir considérable. Les fonctionnaires jouent un rôle clé dans le fonctionnement des institutions démocratiques du Canada et, à ce titre, peuvent présenter un grand intérêt pour les pays étrangers.

Les employés politiques sont également pris pour cible. Ils sont importants dans la mesure où ils contribuent à faire circuler l'information en direction des élus et peuvent influencer la prise de décisions. Pour les pays étrangers,

même les employés des campagnes électorales peuvent servir de levier d'influence important auprès des candidats des partis politiques et de leur campagne.

Les électeurs

Les électeurs représentent une cible évidente. Ils sont généralement perçus comme vulnérables et peuvent être efficacement pris pour cible dans le cadre de campagnes de désinformation et d'ingérence. Bien que les périodes électorales soient des moments charnières, des pays étrangers mènent constamment des activités ciblant le public, qu'une élection soit imminente ou non.

Les communautés issues des diasporas

Cibler et manipuler des communautés issues des diasporas sont parmi les principales voies empruntées par les pays pour mener leurs activités d'ingérence étrangère au Canada. De nombreux membres de ces communautés sont des électeurs et sont donc ciblés pour les mêmes raisons que les autres groupes d'électeurs.

Cependant, certains États peuvent avoir un intérêt particulier à cibler les communautés issues des diasporas, par exemple pour faire taire la dissidence, amplifier certains messages, contrôler l'opinion publique et semer la discorde. Ces tentatives peuvent n'avoir aucun lien avec les institutions démocratiques, mais il ne fait toutefois aucun doute qu'elles sont contraires aux intérêts nationaux du Canada. La répression transnationale est non seulement contraire aux valeurs fondamentales qui sous-tendent les droits de la personne, elle peut aussi amener certaines personnes à s'abstenir de participer pleinement à la vie publique canadienne.

Les membres des communautés issues des diasporas subissent certaines des conséquences les plus néfastes de l'ingérence étrangère. Par exemple, des pays étrangers peuvent prendre pour cible des membres de leur famille qui vivent à l'extérieur du Canada. Ou encore, des membres de ces communautés peuvent dépendre de médias en langues étrangères pour s'informer, ces médias étant susceptibles d'être plus facilement exploités par des pays étrangers.

Les groupes d'intérêts

Des pays étrangers peuvent également cibler d'autres groupes d'intérêt dans le processus électoral, comme les donateurs, les lobbyistes et les groupes communautaires. Ces groupes, qu'ils en soient conscients ou non, peuvent

être utilisés afin de mener des activités en appui à certains candidats favorables au pays étranger, ou encore pour attaquer et discréditer certains candidats qui lui sont défavorables.

Les médias

Les États étrangers ciblent aussi une vaste gamme d'organes de presse. Cela comprend aussi bien les services de presse traditionnels, comme la télévision, la radio et les journaux, que les ressources en ligne et les médias sociaux. Les grands organes de presse et les sources d'information communautaires, comme les médias de langue étrangère basés au Canada, constituent des cibles.

4.4 Quelles sont les méthodes d'ingérence étrangère utilisées?

Tout comme les pays étrangers ciblent un éventail de personnes, ils recourent à un éventail de tactiques pour s'ingérer dans la démocratie canadienne.

Les relations à long terme

L'ingérence étrangère est un long processus et non un acte isolé. Des pays consacrent beaucoup de temps et d'énergie à développer des liens profonds et durables avec leurs cibles. Une simple rencontre peut se transformer, au fil du temps, en liens durables susceptibles d'être exploités.

Cette volonté des pays étrangers à développer des liens sur de longues périodes explique pourquoi ces pays ciblent des candidats ou des titulaires d'une charge publique à des échelons inférieurs du gouvernement. Une personne qui siège aujourd'hui à un conseil scolaire pourrait demain siéger au Parlement. Et des pays étrangers sont prêts à attendre.

Le financement

Offrir un soutien financier est une façon courante de développer des liens, en particulier avec des candidats politiques. Le versement de dons à des candidats peut, explicitement ou implicitement, s'accompagner de conditions. Des élus peuvent se sentir redevables envers ceux qui leur ont

fourni un soutien financier les ayant aidés à se faire élire. Les dons peuvent aussi simplement contribuer à faire élire des candidats qui semblent favorables aux intérêts des pays donateurs étrangers.

Bien que *la Loi électorale du Canada* interdise le financement étranger des élections, les pays peuvent utiliser des intermédiaires pour dissimuler l'origine d'un don. Les campagnes qui reçoivent des fonds peuvent croire que l'argent provient d'une source canadienne légitime alors qu'ils proviennent en fait d'un intermédiaire qui travaille pour un pays étranger.

La corruption, le chantage et les menaces

Les États étrangers peuvent utiliser des pots-de-vin sous forme d'avantages matériels et recourir au chantage et aux menaces pour influencer les actions de diverses personnes.

Comme mentionné précédemment, les membres des communautés issues des diasporas peuvent être particulièrement vulnérables. Le gouvernement du pays d'origine d'une personne peut être en mesure d'offrir des incitatifs importants, tels que l'accès aux autorisations de voyage nécessaires pour entrer ou sortir de ce pays, ou des opportunités d'affaires préférentielles. Ce gouvernement peut également exploiter le sentiment patriotique de certaines personnes pour les amener, qu'elles en soient conscientes ou non, à faire avancer ses intérêts.

Les pays étrangers sont également en mesure de proférer des menaces crédibles et sérieuses à l'encontre des membres de certaines communautés de leur diaspora. Ces menaces peuvent inclure le refus de fournir des documents de voyage ou le ciblage de membres de la famille qui habitent encore dans le pays d'origine. Le SCRS a déterminé que cette forme de répression transnationale est particulièrement préoccupante dans la lutte contre l'ingérence étrangère.

Les cyberattaques

Les cyberattaques sont des tentatives d'intrusion dans les systèmes d'information. Dans le cadre de stratégies d'ingérence étrangère, les États étrangers peuvent employer des capacités techniques sophistiquées pour compromettre des dispositifs et des systèmes électroniques. En raison de leur accès à d'énormes ressources, à des technologies avancées, à la planification et à la coordination, certains pays hostiles représentent la menace la plus avancée et la plus durable en matière de cybersécurité.

Les cyberattaques peuvent viser les systèmes électoraux dans le but de compromettre l'intégrité d'une élection. Elles peuvent aussi cibler des fonctionnaires, des membres du public, des candidats et leurs équipes de

campagne. Un État étranger peut se livrer à des cyberattaques dans le but d’obtenir de l’information sensible susceptible d’être utilisée pour influencer le comportement de ces personnes. Il peut aussi le faire pour perturber les élections ou simplement provoquer le chaos.

Les campagnes de désinformation

La désinformation, c’est lorsque de l’information fausse ou déformant la réalité est transmise par l’entremise des médias de masse ou des médias sociaux pour causer un préjudice, par exemple en manipulant l'opinion publique. L’ère numérique a ouvert de nouvelles voies à la diffusion de la désinformation et en a fait un outil attrayant pour l’ingérence étrangère. Les pays étrangers peuvent manipuler les médias pour répandre de la désinformation, amplifier un message particulier ou semer la méfiance. Un nombre croissant de pays conçoivent, dans le cadre de leurs activités normales, des programmes spécialement destinés à exercer une influence en ligne.

Les médias sociaux ne représentent pas la seule plateforme de désinformation. En exerçant de l’influence sur les autres médias existants, les pays étrangers peuvent générer et amplifier la désinformation. Certains pays étrangers peuvent mener des campagnes sophistiquées qui masquent efficacement les sources de désinformation.

Les intermédiaires

Nombre de pays se livrent à de l’ingérence étrangère au moyen d’intermédiaires. Un intermédiaire est une personne ou une organisation qui reçoit des instructions d’un pays étranger, de manière explicite ou implicite, afin de mener certaines activités. L’utilisation d’intermédiaires a l’avantage de masquer le lien entre l’activité en question et l’État étranger.

4.5 Qui se livre à de l’ingérence étrangère?

Dans cette section, je présente les pays qui se livrent à de l’ingérence étrangère en lien avec les élections au Canada.

Il existe d’importantes limites à l’information que je peux divulguer dans cette section puisque cette information est largement fondée sur le renseignement que possède le Canada. Comme décrit précédemment, je suis limitée dans l’information que je peux divulguer dans de tels cas et la fiabilité du renseignement a elle-même ses limites. Comme l’ont souligné de nombreux

témoins pendant les audiences, un renseignement n'est pas une preuve. Le renseignement est généralement recueilli par morceaux, et ce n'est qu'après avoir recueilli suffisamment de ces morceaux qu'il est possible de procéder à une évaluation fiable de l'information récoltée. Les informations fournies ci-dessous n'ont pas nécessairement toutes été corroborées ou pleinement évaluées. Cette section doit donc être lue en fonction de ces limites.

La République populaire de Chine

D'après les renseignements recueillis par les agences canadiennes de renseignement, la République populaire de Chine (la « RPC ») se démarque comme le principal État se livrant à de l'ingérence étrangère contre le Canada. À l'échelle mondiale, la Chine est reconnue pour utiliser l'ingérence étrangère de manière courante pour promouvoir ses propres intérêts. Les autorités canadiennes ont estimé qu'elle était l'acteur étatique étranger le plus actif en matière d'ingérence ciblant les fonctionnaires, les organisations politiques, les candidats aux postes électifs et les communautés issues de la diaspora. Le SCRS considère la RPC comme la plus grande menace pour l'espace électoral canadien, et par une marge importante, quoique cette évaluation puisse varier au fil du temps.

La RPC utilise une gamme d'outils, y compris des intermédiaires installés au Canada. Ces outils comprennent la surveillance des communautés issues de la diaspora et la répression transnationale. Ces activités visent à influencer l'issue des processus démocratiques canadiens, par exemple en soutenant financièrement des candidats favorables, et à influencer de manière clandestine les discours qui appuient les intérêts stratégiques de la RPC.

La RPC fait également appel à toute une série d'acteurs. Parmi ces acteurs figurent les représentants de la RPC au Canada, des intermédiaires installés au Canada et des organes du Parti communiste de Chine et de la RPC.

Le Département du Front uni est une entité clé du Parti communiste de Chine qui se livre à de l'ingérence étrangère. Sur le plan international, le Département du Front uni tente de contrôler et d'influencer la diaspora chinoise, de façonner les opinions internationales et d'influencer les politiciens afin qu'ils appuient les politiques de la RPC. Son budget se chiffre en milliards. Il brouille la frontière entre l'influence étrangère et l'ingérence étrangère. Il se livre à des activités clandestines, trompeuses et menaçantes partout dans le monde, souvent en exerçant une influence et un contrôle sur certaines communautés issues de la diaspora.

Les institutions d'État de la RPC impliquées dans l'ingérence étrangère comprennent le ministère de la Sécurité d'État et le ministère de la Sécurité publique, deux ministères qui opèrent clandestinement sur le plan international et à distance de la RPC.

La RPC cherche à s’assurer que le discours et les politiques publics au Canada complètent ou reflètent les siens, particulièrement en ce qui concerne son bilan en matière de droits de la personne, ses revendications territoriales et d’autres questions qu’elle juge comme une menace à sa stabilité.

La RPC tente d’influencer les membres des communautés issues de la diaspora chinoise partout dans le monde. Cela touche surtout les membres qui ont des opinions que la RPC considère comme particulièrement menaçantes : les adeptes du Falun Gong, les Ouïghours, les Tibétains, les partisans de l’indépendance de Taïwan et les activistes prodémocratie (désignés collectivement par les représentants de la RPC comme les « cinq poisons »). La répression transnationale de la RPC est très souvent dirigée vers des personnes qui sont, ou semblent être, affiliées à ces groupes.

La RPC cible aussi les personnes qui, selon elle, bénéficient d’un certain statut ou exerce une certaine influence au Canada. Ces personnes comprennent des chefs de communautés et d’entreprises, des universitaires, d’anciens élus ou des élus toujours en poste, et des membres des médias traditionnels et des médias en ligne.

La RPC adopte une approche à long terme dans ses opérations d’influence. Elle cherche à établir des relations par des moyens apparents ou clandestins, dans le but d’instaurer la coopération au fil du temps. Elle offre des cadeaux aux personnes qui lui sont favorables, comme des voyages toutes dépenses payées, des possibilités d’affaires, des invitations à des événements prestigieux ou du soutien politique, y compris du soutien financier. Elle a également recours à des méthodes dissuasives, comme le refus de visa, la contrainte économique, l’isolement de la communauté, le harcèlement et l’intimidation de personnes au Canada ainsi que de membres de leur famille vivant encore en RPC.

La RPC utilise également son contrôle et son influence sur les médias traditionnels et les médias sociaux de langue chinoise, comme WeChat, pour influencer la diaspora chinoise. Cette influence se prolonge bien au-delà des médias basés en Chine qui peuvent être lus au Canada. Elle inclut aussi des médias canadiens de langue chinoise. La RPC utilise son influence pour promouvoir des discours qui lui sont favorables, répandre de la désinformation et supprimer les contenus hostiles à la Chine.

La RPC s’est livrée à des activités d’ingérence étrangère liées aux élections générales de 2019 et 2021. Les ressources qu’elle y a consacrées dépassent celles des autres pays.

On estime généralement que l’ingérence étrangère de la RPC ne tient pas compte des partis politiques. La RPC ne soutient aucun parti en particulier, mais soutient plutôt les résultats qu’elle estime lui être favorables, peu importe l’affiliation politique d’un candidat donné. En 2019, des rapports de renseignement ont indiqué que les représentants de la RPC au Canada ont exprimé des préférences au niveau des circonscriptions qui n’étaient pas

liées à un seul parti politique, et plus largement, que ces préférences changeaient pendant la campagne électorale en fonction des positions adoptées par les différents partis politiques à l'égard de la Chine. En 2021, il a été signalé que certains représentants de la RPC au Canada avaient exprimé une préférence pour un gouvernement libéral minoritaire, parce qu'ils voyaient les gouvernements minoritaires comme étant plus limités dans leur capacité à élaborer des politiques défavorables à la Chine. Ils ne percevaient aucun parti politique comme étant particulièrement favorable à la Chine.

La RPC cible non seulement les fonctionnaires fédéraux, mais aussi les fonctionnaires d'instances locales et ceux des collectivités autochtones.

La Russie

La Russie mène des opérations de désinformation dans le cadre de ses efforts d'ingérence étrangère en Occident, notamment au Canada. Son but ultime est d'ébranler la perception que les États-Unis dominent le monde, de discréditer les politiques américaines et celles des pays occidentaux, et de saper le soutien aux institutions, aux partenariats et aux alliances dirigés par les États-Unis. La Russie cherche aussi à façonner l'opinion publique, à manipuler les enjeux sociaux existants et à exacerber les clivages sociaux. Elle cherche à miner la confiance du public dans les systèmes politiques et les processus démocratiques en Occident.

La Russie coordonne ses messages avec un réseau établi d'influenceurs dans les médias occidentaux. Ce réseau comprend des activistes prokremlin et des activistes opportunistes dont se sert la Russie pour étendre la portée de discours prorusses sur diverses plateformes et à propos d'une vaste gamme d'enjeux.

Les intentions de la Russie visent l'Occident dans son ensemble, notamment l'Alliance du Groupe des cinq (« Five Eyes ») et l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (l'« OTAN »), deux organisations dont fait partie le Canada. Toutefois, l'intérêt de la Russie envers le Canada peut être différent de son intérêt envers certains de nos alliés, notamment en ce qui concerne ses activités de désinformation. Bien que la Russie ait eu les moyens de se livrer à de l'ingérence étrangère dans les élections canadiennes, elle ne semble pas en avoir eu l'intention.

La possibilité d'une ingérence étrangère par la Russie a été une préoccupation avant les élections générales de 2019, mais cette préoccupation s'est estompée pendant les élections. Selon des représentants d'Affaires mondiales Canada, l'attention de la Russie s'est tournée ailleurs pendant les élections fédérales de 2019 et 2021. En 2019, le SCRS a évalué que la Russie n'avait pas d'intérêt marqué dans les élections canadiennes. Les agences canadiennes de renseignement n'ont pas observé de tentatives d'ingérence de la part de la Russie dans les élections générales de 2019 et de 2021.

L'Inde

Des représentants indiens, y compris des intermédiaires installés au Canada, se livrent à une panoplie d’activités visant à influencer les communautés et les politiciens canadiens. Ces activités incluent des actes d’ingérence étrangère. Elles visent à aligner la position du Canada sur les intérêts de l’Inde à propos d’enjeux importants, particulièrement en ce qui concerne la perception du gouvernement indien quant aux personnes qui, au Canada, appuient un État sikh indépendant (le Khalistan).

L’intérêt de l’Inde pour le Canada est lié à la grande communauté sud-asiatique au Canada. L’Inde considère qu’une partie de cette communauté nourrit un sentiment anti-indien et qu’elle représente une menace pour la stabilité et la sécurité nationale de l’Inde. Elle ne fait pas de distinction entre la promotion légitime des intérêts politiques prokhalistan et l’extrémisme violent prokhalistan, relativement peu répandu. Elle estime que toute personne alignée sur le séparatisme khalistan est une menace pour l’Inde. Les cibles d’ingérence étrangère indienne sont souvent des membres des communautés indo-canadiennes, mais d’éminents Canadiens qui ne font pas partie de cette communauté sont également visés. Ces activités ne visent peut-être pas à influencer les institutions démocratiques du Canada, mais elles n’en sont pas moins importantes.

Pour mener des activités d’ingérence étrangère, les représentants indiens au Canada s’appuient de plus en plus sur des Canadiennes et des Canadiens, sur des intermédiaires installés au Canada et sur d’autres personnes issues de leurs réseaux. Le recours à ces intermédiaires brouille tout lien explicite entre l’Inde et les activités d’ingérence étrangère. Les intermédiaires communiquent et travaillent avec les responsables des services de renseignement indien, tant en Inde qu’au Canada, de qui ils reçoivent des instructions explicites et implicites.

L’Inde a mené des activités d’ingérence étrangère relativement aux élections générales de 2019 et de 2021.

L’ensemble du renseignement indique que des intermédiaires indiens auraient tenté de s’ingérer dans les processus démocratiques, notamment en fournissant un soutien financier illicite et clandestin à divers politiciens canadiens. Cette ingérence aurait visé à assurer l’élection de candidats favorables à l’Inde ou à exercer de l’influence sur des candidats qui accèdent au pouvoir. Dans certains cas, les candidats pourraient ne jamais avoir su que leur campagne a reçu des fonds illicites.

Rien n’indique toutefois que l’Inde s’est livrée à des campagnes de désinformation lors des élections générales de 2021.

Le Pakistan

Le gouvernement du Pakistan s'est livré à de l'ingérence étrangère au Canada principalement pour promouvoir la stabilité politique, économique et sécuritaire du Pakistan, et pour contrer l'influence mondiale croissante de l'Inde. Le Canada représente une cible attrayante pour le Pakistan en raison de son importante communauté sud-asiatique et de la présence au Canada de personnes et de groupes qui peuvent être utilisés comme intermédiaires contre l'Inde.

Le Pakistan cible diverses facettes de la société canadienne dans son ingérence étrangère, notamment les différents paliers de gouvernement (fédéral, provincial et municipal), certaines communautés canadiennes spécifiques et des médias canadiens.

Dans des élections fédérales et provinciales précédentes, le Pakistan s'est livré à de l'ingérence étrangère en tentant, par exemple, d'influencer clandestinement le choix de politiciens et de candidats perçus comme étant plus favorables au Pakistan qu'à l'Inde. Cela dit, le Pakistan représentait un acteur d'ingérence étrangère peu actif pendant les élections fédérales de 2019 et de 2021.

La République islamique d'Iran

L'Iran n'est pas, et n'a jamais été, un acteur d'ingérence étrangère d'importance relativement aux élections fédérales canadiennes, y compris lors des élections générales de 2019 et de 2021.

Toutefois, les rapports des services de renseignement indiquent qu'il est probable que des représentants de l'Iran surveillent et influencent des membres de la diaspora iranienne au Canada et qu'ils recueillent des informations à leur égard. Ces activités cadrent avec les efforts de l'Iran pour prévenir les critiques contre son régime. Dans certains cas, l'Iran cherche à faire taire des critiques au Canada en recourant au harcèlement et à l'intimidation. Ces activités ne sont peut-être pas dirigées contre les institutions démocratiques, mais elles n'en demeurent pas moins préjudiciables aux intérêts du Canada.

4.6 L’importance d’une réponse robuste

L’ingérence étrangère est une menace pour les institutions démocratiques du Canada. Les pays étrangers utilisent de nombreux outils pour influencer clandestinement le Canada. Certains de ces outils sont très sophistiqués et difficiles à détecter. Les pays exploitent des personnes et des groupes à l’aide de technologies poussées, de manipulation subtile et de puissantes menaces.

Répondre adéquatement à l’ingérence étrangère n’est pas facile. Cette réponse exige des connaissances, des compétences et des ressources importantes.

Le Canada reconnaît cette menace et a pris certaines mesures pour y répondre. Dans le prochain chapitre, j’examine les entités fédérales qui participent à la réponse du Canada face à l’ingérence étrangère et la manière dont elles s’échangent l’information.

CHAPITRE 5

Comment le Canada répond-il à l'ingérence étrangère?

5.1	Introduction	112
5.2	Les entités fédérales chargées de la lutte contre l'ingérence étrangère	112
5.3	Les outils disponibles pour lutter contre l'ingérence étrangère	115
5.4	L'échange d'information	118
5.5	Les comités interministériels	121
5.6	La convention de transition	123
5.7	Le Plan pour protéger la démocratie canadienne	124
5.8	Conclusion	129

5.1 Introduction

Plusieurs entités participent à la lutte contre l'ingérence étrangère au Canada. La plupart appartiennent à la communauté de la sécurité et du renseignement, mais il y en a d'autres, comme les autorités électorales. Chaque entité a un mandat, des responsabilités et des pouvoirs qui lui sont propres et qu'il est utile de connaître pour mieux comprendre comment le Canada répond à l'ingérence étrangère.

Pour être efficaces dans la lutte contre l'ingérence étrangère, ces entités sont souvent amenées à se coordonner et à collaborer. Cela peut représenter un défi, particulièrement en ce qui concerne l'échange efficace et efficient de renseignement de nature délicate.

Pour relever ce défi, le gouvernement a établi un certain nombre de procédures et de comités visant à assurer la coopération dans l'ensemble du gouvernement. La plupart de ces processus sont en vigueur qu'il y ait une élection ou non.

Cependant, lorsqu'une élection est déclenchée, certaines de ces procédures changent. Durant une campagne électorale, une « convention de transition » fait en sorte que le gouvernement est limité dans sa capacité à traiter des affaires non courantes. Les ministres ne participent presque plus aux activités quotidiennes du gouvernement et les normes entourant la non-partisanerie deviennent particulièrement importantes.

En 2019, pour contrer les menaces d'ingérence étrangère en période électorale, le Canada a créé deux organes spécialisés non partisans : le Groupe de travail sur les menaces en matière de sécurité et de renseignement visant les élections (le « Groupe de travail ») et le panel du Protocole public en cas d'incident électoral majeur (le « Panel des cinq »). Ces deux entités, avec un certain nombre d'autres entités fédérales, travaillent à préserver l'intégrité des élections canadiennes.

5.2 Les entités fédérales chargées de la lutte contre l'ingérence étrangère

L'ingérence étrangère constitue une menace complexe qui exige une réponse à l'échelle du gouvernement. Diverses entités fédérales veillent donc à la protection des institutions démocratiques du Canada contre l'ingérence étrangère.

Le Service canadien du service de renseignement (SCRS)

Le SCRS est l'organisme civil de renseignement du Canada. En vertu de l'article 12 de la *Loi sur le SCRS*, il recueille et analyse des renseignements et conseille le gouvernement canadien en matière de sécurité. Il mène également des activités de collecte de renseignement étranger au Canada. Les activités d'ingérence étrangère sont des menaces envers la sécurité du Canada (aux termes de la *Loi sur le SCRS*) et, à ce titre, relèvent du mandat du SCRS.

Depuis 2015, en plus de ses enquêtes, le SCRS peut prendre des mesures visant à réduire la menace envers la sécurité du Canada, mais seulement dans certaines circonstances.

Le Centre de la sécurité des télécommunications (CST)

Le CST est l'organisme de renseignement étranger d'origine électromagnétique. Il est aussi l'autorité technique en matière de cybersécurité et de protection de l'information.

Le CST a la responsabilité de recueillir du renseignement étranger en interceptant des communications électroniques étrangères, notamment en ligne. Il collecte du renseignement d'origine électromagnétique dans le but de déterminer les motivations, les intentions et les capacités d'entités étrangères, en fonction des priorités du gouvernement en matière de renseignement. Le CST n'est pas autorisé à mener des activités visant des Canadiennes, des Canadiens ou des personnes qui se trouvent au Canada. Il produit des rapports pour informer les décideurs gouvernementaux au sujet des intentions, des capacités et des activités d'entités situées à l'étranger, y compris en ce qui concerne l'ingérence étrangère.

Le CST peut en outre fournir une assistance à d'autres organismes. Il agit alors conformément au mandat, aux politiques et aux pouvoirs des agences et des ministères qui font appel à lui. Dans ces cas, il peut collecter du renseignement sur des Canadiennes, des Canadiens ou des personnes qui se trouvent au Canada, mais seulement au nom de ces autres organismes. Le renseignement collecté appartient aux organismes en question et non au CST.

Le CST peut également fournir des conseils et de l'assistance pour contrer des cyberattaques, mener des opérations de cyberdéfense et fournir une assistance technique à diverses entités fédérales.

La Gendarmerie royale du Canada (GRC)

La GRC est le service de police national du Canada. En tant que police fédérale, elle est notamment chargée de s'attaquer aux menaces criminelles complexes, comme celles dirigées contre les institutions démocratiques et les infrastructures cybernétiques. Elle enquête sur des infractions liées à des actes qui constituent une menace envers la sécurité du Canada, assure la protection des chefs de parti et fournit une assistance technique et d'enquête au Bureau du commissaire aux élections fédérales.

Affaires mondiales Canada (AMC)

AMC est le ministère chargé de promouvoir les relations internationales du Canada. Il est l'un des plus grands consommateurs de renseignement de l'appareil fédéral.

AMC héberge le secrétariat du Mécanisme de réponse rapide (« MRR ») du Canada, qui surveille l'information en ligne provenant de sources ouvertes afin de détecter la désinformation et la manipulation de l'information par des entités étrangères.

Le Bureau du Conseil privé (BCP)

Le BCP est le ministère fédéral qui relève directement du premier ministre. Il soutient l'élaboration et la mise en œuvre des programmes stratégiques et législatifs du Canada. Son vaste mandat couvre tous les secteurs d'activité du gouvernement, y compris la réponse à l'ingérence étrangère.

Au sein du BCP, le conseiller à la sécurité nationale et au renseignement auprès du premier ministre (le « CSNR ») fournit au premier ministre et au Cabinet des conseils sur les politiques et les opérations ainsi que du renseignement sur les questions liées à la sécurité nationale, y compris l'ingérence étrangère.

Élections Canada et le Bureau du commissaire aux élections fédérales (BCEF)

Élections Canada est l'entité responsable de l'administration des élections fédérales. Elle est dirigée par le directeur général des élections, un dirigeant indépendant nommé directement par le Parlement.

Le BCEF est chargé de l'application de la *Loi électorale du Canada*. Il enquête sur de possibles violations de la loi, émet des avertissements, impose des sanctions administratives et dépose des accusations. Le commissaire aux élections fédérales est nommé par le directeur général des élections, mais il agit indépendamment d'Élections Canada.

5.3 Les outils disponibles pour lutter contre l'ingérence étrangère

Dans le chapitre précédent, j'ai traité de la manière dont plusieurs pays se livrent à des activités d'ingérence étrangère contre différentes cibles et au moyen de différentes méthodes. Ici, j'aborde la manière dont les autorités canadiennes répondent à cette ingérence étrangère et les outils dont elles disposent.

La surveillance et la détection

Pour contrer l'ingérence étrangère, les représentants canadiens doivent d'abord déterminer qu'il y a effectivement de l'ingérence étrangère ou du moins des tentatives d'ingérence étrangère. Pour ce faire, ils recourent à différentes méthodes.

Le SCRS peut recueillir du renseignement étranger qui circule à l'intérieur du Canada. Le renseignement étranger concerne les intentions, les capacités et les activités d'une personne, d'un État ou d'un groupe d'États étrangers. Le SCRS ne peut recueillir ce renseignement qu'à la demande personnelle du ministre des Affaires étrangères ou du ministre de la Défense nationale, et avec le consentement personnel du ministre de la Sécurité publique. Bien que ce soit à la demande d'un ministre qu'il recueille du renseignement, le SCRS conserve le contrôle sur ses techniques d'enquête.

Le SCRS doit parfois requérir des mandats pour mener ses activités. En effet, il peut requérir un mandat pour enquêter sur des menaces envers la sécurité du Canada ou exercer ses fonctions relatives au renseignement étranger, s'il a des motifs raisonnables de croire qu'un tel mandat est nécessaire. Le SCRS mène depuis longtemps des enquêtes sur certains États et acteurs menaçants qui ciblent le Canada à des fins d'ingérence étrangère.

Par ailleurs, les activités de collecte de renseignement étranger du CST peuvent être utilisées pour identifier un cas d'ingérence étrangère.

Finalement, AMC surveille l'activité en ligne, par le biais du MRR, afin de détecter les campagnes de désinformation parrainées par des États étrangers.

Les enquêtes menées par des organismes chargés de l'application de la loi

La GRC a le pouvoir de faire appliquer le *Code criminel* et la *Loi sur la protection de l'information*. Elle peut ainsi enquêter sur des activités d'ingérence étrangère associées à une conduite criminelle, comme le fait de proférer des menaces ou d'accéder à des systèmes informatiques sans autorisation. La GRC n'a pas ouvert d'enquête criminelle liée à l'ingérence étrangère durant les élections de 2019 ou 2021, mais poursuit actuellement une telle enquête.

Le BCEF peut enquêter sur des cas d'ingérence étrangère qui contreviennent à la *Loi électorale du Canada*, comme les violations aux règles sur les contributions financières. À l'occasion des élections générales de 2019, le BCEF a reçu des plaintes relatives à 15 allégations distinctes d'ingérence étrangère. À l'occasion des élections générales de 2021, il en a reçu relativement à 16 allégations distinctes d'ingérence étrangère. Le BCEF a par la suite mené des examens plus approfondis sur les actes d'ingérence étrangère allégués.

La transmission d'information non classifiée

Des fonctionnaires canadiens sont autorisés, dans certaines circonstances, à transmettre de l'information à des personnes et à des organisations pour les informer qu'elles sont la cible d'activités d'ingérence étrangère et pour leur permettre de se protéger.

Vers 2018 ou 2019, le SCRS a commencé à fournir des « breffages préventifs » aux élus faisant potentiellement l'objet d'ingérence étrangère. Depuis, ce processus a été officialisé par l'adoption en 2023 d'une directive ministérielle qui exige, dans la mesure du possible, que le SCRS informe les parlementaires des menaces qui les visent[44].

Les mesures de réduction de la menace

Bien que le SCRS ne divulgue que des informations non classifiées lors des breffages préventifs, il peut parfois divulguer d'autres types d'information au moyen d'une mesure de réduction de la menace (une « MRM »).

Avant de recourir à une MRM, le SCRS doit avoir des motifs raisonnables de croire en l'existence d'une menace envers la sécurité du Canada. Une MRM doit également être raisonnable et proportionnelle, ce qui exige que le SCRS

---

[44] Ministère de la Sécurité publique, *Directives ministérielles sur les menaces à la sécurité du Canada dirigées contre le Parlement et les parlementaires*, JKW0000021.

examine la nature de la menace ainsi que la possibilité de recourir à d'autres moyens pour la réduire. Le SCRS consulte d'autres ministères pour déterminer si l'un d'entre eux est en mesure de réduire autrement la menace. Dans l'éventualité où une mesure de réduction de la menace limiterait un droit garanti par la *Charte des droits* ou contreviendrait à une loi canadienne, le SCRS doit d'abord obtenir un mandat délivré par un juge.

Dans le contexte de l'ingérence étrangère, le SCRS a utilisé des MRM afin de s'entretenir avec des personnes ciblées par des activités d'ingérence étrangère de la part d'acteurs menaçants spécifiques. Des informations classifiées peuvent être divulguées dans le cadre de ces entretiens.

Les systèmes numériques de défense

Selon son mandat, le CST doit défendre l'infrastructure électorale fédérale contre les cyberactivités malveillantes. Lors des élections de 2019 et 2021, le CST a travaillé avec Élections Canada pour l'aider à protéger l'infrastructure électorale numérique.

En matière de cybersécurité, le CST conseille également les partis politiques et les personnes qui participent aux campagnes électorales. Le CST offre une ligne téléphonique d'urgence qui permet aux candidats de signaler des incidents de cybersécurité.

Les cyberopérations défensives

Le CST est chargé de mener des cyberopérations défensives pour contrer toute cyberattaque visant les systèmes critiques du Canada. Une cyberopération défensive est une activité menée dans « l'infrastructure d'information mondiale » (c'est-à-dire, Internet), ou au moyen de celle-ci, pour aider à protéger les institutions fédérales. Il peut par exemple s'agir de cibler un serveur étranger à partir duquel une cyberattaque est menée.

Durant les élections de 2019 et de 2021, le CST s'est préparé à utiliser des cyberopérations défensives afin de protéger les systèmes d'Élections Canada en cas de besoin.

Les mesures diplomatiques

Le Canada dispose aussi d'outils diplomatiques pour répondre à l'ingérence étrangère. Il peut par exemple :

- Attribuer publiquement des activités hostiles à des acteurs étrangers.
- Entreprendre des actions ou des initiatives politiques (des « démarches »).

- Annuler des visites de haut niveau.
- Fermer des missions à l'étranger.
- Décider de modifier certaines de ses obligations dans le cadre d'accords bilatéraux.
- Poursuivre un dialogue avec des pays étrangers.
- Soulever des préoccupations par voies diplomatiques au sujet de la conduite d'un État.

Le Canada peut également déconseiller la délivrance d'un visa pour un acteur menaçant étranger potentiel qui cherche à obtenir une protection diplomatique, ou encore déclarer un diplomate *persona non grata* et ainsi exiger son départ du Canada. Il peut aussi appliquer des sanctions économiques contre des États étrangers. Bien souvent, l'utilisation de ces différents outils entre en conflit avec les intérêts plus larges du Canada.

5.4 L'échange d'information

Étant donné le grand nombre d'entités qui participent à la lutte contre l'ingérence étrangère, il est important qu'elles puissent se coordonner. Pour y arriver, elles doivent être en mesure d'échanger efficacement l'information et le renseignement. Il est donc également utile de comprendre quelle information peut ou ne peut pas être échangée.

Les limites à l'échange d'information

Le SCRS est globalement autorisé à échanger de l'information à l'échelle du gouvernement, mais sa capacité à le faire à l'extérieur du gouvernement fédéral et du cadre de ses arrangements officiels avec des partenaires étrangers est limitée. À cet égard, le CST jouit d'une plus grande latitude. Il peut plus aisément échanger de l'information avec des personnes et des entités à l'extérieur du gouvernement fédéral et avec des partenaires étrangers.

Comment le SCRS et le CST partagent le renseignement

Le SCRS distribue du renseignement à des responsables autorisés à l'échelle du gouvernement, notamment à la GRC, au CST, au BCP, à AMC, à Sécurité publique Canada, au cabinet du premier ministre (le « CPM ») et au premier ministre lui-même.

Le SCRS distribue ce renseignement par voie électronique, par copie papier et de vive voix. Un service particulier au sein du SCRS supervise la diffusion de ses produits écrits. Certains produits de renseignement font l'objet d'une diffusion plus large alors que d'autres de nature plus délicate sont transmis à des responsables spécifiquement désignés. La preuve révèle cependant qu'il ne peut pas garantir que les responsables lisent les documents qui leur sont envoyés ni savoir si un document a été lu.

Le SCRS rencontre également des ministres, des sous-ministres et des responsables du BCP et du CPM, à leur demande. Le directeur du SCRS peut aussi, de sa propre initiative, tenir un breffage avec de hauts fonctionnaires ou des élus, y compris le premier ministre.

Le commissaire de la GRC et le directeur du SCRS se réunissent au moins une fois par semaine lors de différentes rencontres interministérielles. Un cadre de coopération appelé « Une vision 3.0 » permet à la GRC et au SCRS de discuter d'enjeux de sécurité et de renseignement pour s'assurer que les enquêtes menées par chacun n'entrent pas en conflit. Ce cadre peut éventuellement permettre à la GRC d'entamer une enquête criminelle.

Avant et pendant les élections, le SCRS échange de l'information avec Élections Canada et le BCEF. Cela peut se faire directement entre eux ou plus largement par le biais de rencontres interministérielles. De manière générale, il s'agit d'information contextuelle sur les menaces d'ingérence étrangère, mais il peut aussi s'agir d'informations plus précises à propos d'incidents particuliers.

Les principaux destinataires des rapports du CST sont le SCRS, AMC, la GRC et le BCP. Parce qu'il ne peut pas cibler des Canadiennes, des Canadiens ou des personnes qui se trouvent au Canada, le CST transmet beaucoup moins d'information à la GRC qu'à d'autres partenaires comme le SCRS.

Le CST transmet la plus grande partie de son renseignement à partir d'une base de données centralisée. Il décide qui peut accéder à quelle information, et peut décider de porter un rapport de renseignement à l'attention de clients particuliers. Le CST est en mesure d'identifier les personnes qui ont véritablement consulté un rapport.

Le CST transmet également du renseignement sur copie papier. Il les remet alors en main propre aux responsables désignés et en reprend généralement possession après leur lecture.

Comment le Bureau du Conseil privé traite le renseignement

Le BCP joue un rôle essentiel dans la coordination de la lutte contre l'ingérence étrangère à l'échelle du gouvernement, y compris en conseillant le premier ministre.

La haute direction du BCP utilise régulièrement du renseignement. Tant le CSNR que le greffier du Conseil privé, qui dirige le BCP, reçoivent quotidiennement une trousse de renseignement provenant de différentes agences. Ils peuvent aussi recevoir du renseignement supplémentaire directement des chefs d'agences.

Le CSNR reçoit le soutien du Secrétariat de l'évaluation du renseignement, qui collige les évaluations de renseignement produites par différentes sources. Cela comprend le Rapport quotidien de renseignements étrangers (un résumé des faits saillants quotidiens en matière de renseignement, transmis au cabinet du premier ministre et à divers responsables gouvernementaux) et le Rapport de renseignement hebdomadaire à l'intention du premier ministre (un condensé hebdomadaire de renseignement destiné au premier ministre et à certains sous-ministres).

Le BCP peut informer directement le premier ministre sur des questions liées au renseignement. Il peut aussi le faire par le biais du CPM. Ce dernier soutient le premier ministre dans l'accomplissement de ses fonctions de chef du gouvernement, de chef de parti politique à la Chambre des communes et de député. Le CPM emploie du personnel politique et non des fonctionnaires de carrière.

Des représentants du BCP rencontrent régulièrement des employés du CPM et peuvent, au besoin, organiser des breffages sur des sujets particuliers. Les employés du CPM prennent souvent connaissance du renseignement avant le premier ministre et portent à son attention les éléments qu'ils jugent importants.

Aussi bien le CSNR que le greffier transmettent du renseignement au premier ministre et au CPM, de vive voix et par écrit. Le CSNR peut également organiser des breffages entre des représentants d'un ministère ou d'une agence et le premier ministre ou des employés du CPM. Le directeur du SCRS peut, quant à lui, décider de sa propre initiative de tenir un breffage avec le premier ministre.

La Gendarmerie royale du Canada

La GRC reçoit de l'information du Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada (le « CANAFE »)[45]. La GRC peut aussi lui présenter des demandes d'information. Lorsqu'elle enquête sur des dossiers de nature financière, la GRC peut effectuer des recherches parmi l'information détenue par le CANAFE et lui demander de procéder à une analyse stratégique sur une question en particulier.

[45] Le CANAFE est l'organisme du renseignement financier du Canada. Son mandat est de faciliter la détection, la prévention et la dissuasion du blanchiment d'argent et du financement des activités terroristes.

Affaires mondiales Canada

La Direction générale du renseignement d'AMC transmet des produits de renseignement à des personnes précises au sein du ministère. La Direction générale du renseignement et le cabinet de la ministre sont en lien direct l'un avec l'autre afin que la ministre et son personnel puissent consulter tout le renseignement dont ils ont besoin.

Chaque semaine, des cartables contenant du renseignement brut et du renseignement ayant fait l'objet d'une évaluation sont préparés à l'intention de la ministre et du sous-ministre. Au besoin, la ministre peut demander davantage de contexte ou demander à rencontrer des spécialistes. La Direction générale du renseignement offre aussi des breffages en personne à de hauts fonctionnaires et des élus, dont des séances hebdomadaires avec la ministre et le sous-ministre.

Élections Canada et le Bureau du commissaire aux élections fédérales

Élections Canada dispose d'un programme sur le renseignement de sécurité. Il recueille du renseignement à partir de sources ouvertes, c'est-à-dire publiquement accessibles, et le traduit en information exploitable afin de protéger les élections. Élections Canada ne partage pas ces produits de renseignement avec d'autres entités fédérales.

Le BCEF a conclu un protocole d'entente avec la GRC pour que cette dernière lui communique, au cas par cas, de l'information liée à de possibles infractions à la *Loi électorale du Canada*.

Durant la période qui a précédé l'élection de 2019, la GRC a rencontré Élections Canada et le BCEF afin de bien comprendre leur mandat respectif et faciliter les communications.

5.5 Les comités interministériels

Le BCP joue un rôle crucial dans la coordination des mesures prises en réponse à l'ingérence étrangère au sein de l'administration fédérale, mais il n'agit pas seul. Plusieurs autres ministères et agences participent à la lutte contre l'ingérence étrangère et doivent collaborer afin de coordonner leurs actions.

Pour ce faire, plusieurs comités composés de fonctionnaires issus de différents ministères et différentes agences se penchent sur les enjeux d'ingérence étrangère. Un document présenté lors des audiences énumère plus de 20 comités de ce type. Je me limiterai ici à aborder trois d'entre eux, qui me semblent jouer des rôles importants.

Le Comité des sous-ministres sur la coordination opérationnelle

Vincent Rigby, ancien CSNR, a indiqué lors de son témoignage que le Comité des sous-ministres sur la coordination opérationnelle (le « CSMCO ») est un comité particulièrement important en ce qui concerne l'ingérence étrangère. Ce comité réunit le CSNR et des sous-ministres et d'autres représentants de tous les grands ministères et des agences chargés de la sécurité nationale. Présidé par le CSNR, ce comité est principalement responsable de faire le point sur la situation stratégique et opérationnelle. Bien qu'il ait parfois des visées formelles, il permet essentiellement aux participants de faire le point et d'échanger des informations pertinentes, ou encore de formuler des demandes de renseignement spécifique.

Ce comité est appuyé par un comité de sous-ministres adjoints (le Comité des sous-ministres adjoints sur les opérations de sécurité nationale, ou « CSMAOSN »), dont les membres se réunissent chaque semaine.

Les comités de coordination sur la sécurité des élections

Les comités de coordination sur la sécurité des élections réunissent diverses agences pour discuter de renseignement et coordonner les activités en lien avec l'intégrité des élections. Il existe trois comités, l'un à l'échelle des directeurs généraux et les deux autres à l'échelle des sous-ministres, puis des sous-ministres adjoints. Le CSNR et le directeur général des élections président le comité qui est établi à l'échelle des sous-ministres. Parmi les autres membres de ce comité figurent des représentants des organismes suivants : le BCEF, le CST, le SCRS, AMC, la GRC et Sécurité publique Canada.

Les comités de coordination sur la sécurité des élections jouent un rôle significatif puisqu'ils se penchent sur l'intégrité des élections. Ils impliquent également Élections Canada et le BCEF, deux organisations indépendantes du gouvernement qui ne coordonnent pas aussi régulièrement leurs activités avec celles des autres ministères et organismes. Ces comités permettent à tous les participants de connaître les rôles et responsabilités de chacun, d'établir des canaux de communication, de réaliser des simulations et d'échanger du renseignement.

Le Comité des sous-ministres sur le renseignement

Le Comité des sous-ministres sur le renseignement (le « CSMR ») se réunit chaque mois pour discuter des évaluations du renseignement provenant de toutes sources. Il a été conçu pour que tous les participants puissent prendre connaissance du même renseignement et déterminer si les points à retenir sont les mêmes pour chacun d'entre eux. Les membres de ce comité discutent pour savoir si le renseignement est exploitable et s'il devrait être communiqué aux ministres.

5.6 La convention de transition

Une grande partie du contenu que j'ai abordé dans ce chapitre décrit la façon dont l'information circule en temps normal. Toutefois, durant les élections, la façon dont l'information peut se rendre aux ministres et à leur personnel politique change considérablement en raison de ce que l'on appelle la « convention de transition ».

La convention de transition entre en jeu lorsqu'un gouvernement perd un vote de confiance ou lorsque le Parlement est dissous. Elle s'applique à compter de ce vote ou de cette dissolution jusqu'à ce que les membres d'un nouveau gouvernement soient assermentés ou jusqu'à ce que les résultats de l'élection indiquent clairement que le gouvernement sortant est réélu. Cette période de transition est particulière, car même si le gouvernement demeure en place, il n'a plus la confiance de la majorité des députés à la Chambre des communes.

Durant les élections, le parti au pouvoir ne peut pas assumer qu'il formera le prochain gouvernement et il se doit donc d'agir avec réserve. Dans la mesure du possible, le gouvernement, et plus particulièrement les ministres, doit uniquement mener des activités régulières et non controversées, ou encore des activités urgentes dans l'intérêt public. Si des décisions sont prises, il faut qu'un éventuel nouveau gouvernement puisse les annuler ou que les partis d'opposition y consentent.

Il importe de garder à l'esprit que le présent rapport porte presqu'exclusivement sur des événements qui se sont produits durant les périodes où la convention de transition s'appliquait, en 2019 et en 2021. Durant ces périodes, la façon dont l'information circule parmi les élus est différente. En effet, il est très rare que les ministres participent à des breffages sur le renseignement durant la période de transition. De plus, les ministres ont alors peu de contacts avec leur sous-ministre.

En 2019, le Canada a établi un ensemble distinct d'instances responsables de réagir aux menaces d'ingérence étrangère pendant les périodes électorales. Ces instances spécialisées reflètent l'existence de la convention de transition.

5.7 Le Plan pour protéger la démocratie canadienne

En 2019, le gouvernement a annoncé le Plan pour protéger la démocratie canadienne (le « Plan »).

Le Plan a été mis sur pied dans la foulée de l'ingérence de la Russie dans les élections présidentielles américaines de 2016 et des fuites relatives à M. Macron survenues durant l'élection présidentielle de 2017 en France. Lorsque le Plan a été établi, la Russie était perçue comme la principale menace pour le Canada au chapitre de l'ingérence étrangère, mais la Chine devenait progressivement une menace importante elle aussi. En 2021, la désinformation en ligne s'était accrue de façon exponentielle.

Le Plan comporte quatre piliers :

1) améliorer l'état de préparation des citoyens,
2) renforcer la préparation des organisations,
3) lutter contre l'ingérence étrangère,
4) bâtir un écosystème d'information sain.

Le gouvernement a mis en place deux mécanismes, mentionnés plus haut, destinés à lui permettre de réagir aux menaces d'ingérence étrangère durant la période de transition : le Groupe de travail et le Protocole public en cas d'incident électoral majeur (« PPIEM »).

Le Groupe de travail sur les menaces en matière de sécurité et de renseignement visant les élections

Le Groupe de travail se compose de représentants du CST, du SCRS, de la GRC et d'AMC. Le Groupe de travail offre à ses membres un forum où ils peuvent échanger de l'information et coordonner leurs initiatives. Il mène ses activités de façon continue, mais il est plus actif durant les périodes électorales.

Ses membres coordonnent l'examen du renseignement en lien avec les élections, présentent l'état de la situation et, lorsque leur mandat le leur permet, coordonnent la prise de mesures pour atténuer les menaces. Le Groupe de travail n'a toutefois pas de pouvoir décisionnel. Chaque agence qui en fait partie conserve ses pouvoirs afin d'agir de façon indépendante.

Durant les élections générales de 2019 et de 2021, le Groupe de travail a principalement recueilli de l'information par l'entremise de ses membres.

Les responsables du Mécanisme de réponse rapide d'AMC ont ratissé large pour identifier l'information qui devait être transmise au Groupe de travail. Ils

lui ont ainsi transmis des comptes rendus en temps réel sur leurs activités de surveillance. Le Groupe de travail a également bénéficié, par l'intermédiaire des comités de coordination sur la sécurité des élections, des résultats de la surveillance des médias sociaux réalisée par Élections Canada.

Le CST a ratissé tout aussi large pour identifier l'information pertinente à présenter au Groupe de travail. Il lui a transmis tous les rapports jugés suffisamment importants au sujet des techniques et des outils que des États d'intérêts pourraient utiliser au Canada.

De la même façon, le SCRS a sélectionné l'information à communiquer au Groupe de travail de manière large. Il lui a transmis tous les documents pertinents ou potentiellement pertinents au sujet de l'ingérence étrangère et des institutions démocratiques, en plus de lui transmettre de l'information sur les motivations et les capacités des acteurs menaçants.

La GRC, quant à elle, avait peu d'information à transmettre, mais a communiqué tout ce qui pouvait selon elle revêtir de l'importance compte tenu du mandat du Groupe de travail.

Au départ, le Groupe de travail a été créé pour offrir des breffages réguliers au Panel des cinq, que j'aborde en détail ci-dessous. Durant les élections générales de 2019 et de 2021, le Groupe de travail a présenté au Panel des rapports de situation quotidiens (des « RAPSIT ») ainsi que des breffages hebdomadaires. Il lui a également présenté de l'information avant la période de transition.

Les RAPSIT étaient rédigés à partir de l'information fournie par les membres du Groupe de travail et ne comportaient aucune recommandation. Ces rapports présentaient notamment une « tendance des menaces » visant à indiquer des changements dans le portrait habituel des menaces. Les RAPSIT étaient principalement partagés avec les sous-ministres et sous-ministres adjoints du Groupe de travail et avec le Panel (voir ci-dessous).

Les breffages avaient lieu tous les mois et ont commencé tout juste avant la période de transition. Le Panel était libre de s'adresser au Groupe de travail pour obtenir davantage d'information. En 2021, les breffages mensuels portaient davantage sur la mise à jour de l'état général de la menace que sur les informations de base au sujet de celle-ci.

Le Groupe de travail a partagé de l'information avec un certain nombre de partenaires externes. Par exemple, il a partagé ses constatations et ses plans avec les comités de coordination sur la sécurité des élections afin que leurs membres connaissent l'environnement informationnel.

En 2019 et en 2021, le Groupe de travail a aussi offert des breffages de niveau « Secret » à des représentants de partis politiques qui disposaient des autorisations de sécurité nécessaires. Lors de ces breffages, des représentants du Groupe de travail disent avoir lu des documents rédigés en des mots soigneusement choisis, sans que les représentants de partis politiques puissent prendre de notes. Les breffages s'appuyaient sur de

l'information tirée de source ouverte et sur de l'information classifiée et portaient sur des tactiques d'ingérence étrangère utilisées. Ils ne portaient pas sur du renseignement précis ni sur des acteurs menaçants précis. L'information transmise n'étant pas spécifique, elle pouvait être partagée au niveau de sécurité « Secret » plutôt qu'à un niveau supérieur.

En 2019, le Groupe de travail a procédé à six breffages de partis politiques : trois aux représentants de parti qui disposaient des autorisations de sécurité nécessaires, un spécifiquement à l'intention du Parti libéral et deux spécifiquement à celle du Parti conservateur. En 2021, cinq breffages de partis politiques ont été réalisés.

Le PPIEM et le Panel des cinq

Le PPIEM est un mécanisme qui réunit cinq hauts fonctionnaires connus sous le nom de « Panel des cinq ». Ce mécanisme sert à communiquer avec les Canadiennes et les Canadiens si un incident ou une accumulation d'incidents menace l'intégrité d'une élection fédérale. Les membres du PPIEM sont :

- Le greffier du Conseil privé.
- Le conseiller à la sécurité nationale et au renseignement auprès du premier ministre.
- Le sous-ministre de la Justice et sous-procureur général.
- Le sous-ministre de la Sécurité publique.
- Le sous-ministre des Affaires étrangères.

Comme mentionné ci-dessus, le Panel des cinq reçoit de l'information principalement du Groupe de travail, quoiqu'il puisse aussi en recevoir d'autres sources. Si le Panel juge qu'un incident ou qu'une accumulation d'incidents menace la capacité du Canada de tenir une élection libre et équitable, c'est-à-dire si un certain « seuil » de risque est atteint, il doit faire une déclaration publique à l'ensemble de la population canadienne. Toutes les décisions du Panel concernant ce « seuil » doivent être prises par consensus.

Le Panel a été mis sur pied afin d'éviter que des intérêts partisans minent le processus qui permet de faire des déclarations publiques en cas de menace contre le processus électoral. En choisissant de hauts fonctionnaires non partisans, le PPIEM a cherché à éviter les conflits d'intérêts qui pourraient survenir si des élus ou du personnel politique, alors en campagne pour se faire élire, étaient responsables de soulever publiquement des préoccupations relativement à l'ingérence étrangère.

Après chacune des élections générales, le PPIEM a été soumis à une évaluation indépendante de ses activités.

Le seuil du PPIEM

Le « seuil » est atteint lorsqu'un incident ou une accumulation d'incidents menace la capacité du Canada de tenir une élection libre et équitable. Les panels de 2019 et de 2021 ont considéré ce seuil tant à l'échelle nationale qu'à celle des circonscriptions.

Dans son analyse du seuil, le Panel des cinq a décidé de considérer des facteurs tels que la portée de l'incident, son ampleur, sa source, sa pertinence, sa durée de vie et sa capacité à s'autocorriger. Il considère aussi les autres options pouvant permettre d'atténuer les risques et de tenir une élection libre et équitable. L'analyse du Panel s'intéresse aux répercussions de l'incident et non à sa source.

La majorité de l'information que le Panel examine lui est présentée sous forme de renseignement. Les membres du Panel estiment donc qu'ils doivent s'assurer d'évaluer la crédibilité et la fiabilité de l'information qui leur est fournie. Il s'agit d'un enjeu sur lequel je reviendrai plus tard dans le rapport.

Le seuil est fixé à un niveau élevé. Il doit y avoir plus qu'une simple possibilité de menace aux élections. François Daigle, un membre du Panel de 2021, affirme que le groupe cherchait de l'information qui lui aurait permis de déterminer qu'un incident était probable et que cet incident aurait probablement des répercussions sur l'élection.

La raison qui a été évoquée pour justifier un seuil élevé est la préoccupation qu'une intervention du Panel puisse aggraver la situation plutôt que l'améliorer. Toute déclaration publique émanant du Panel pourrait, selon ses membres, ébranler la confiance du public quant à l'élection. Elle pourrait même ébranler la confiance du public quant à la démocratie canadienne dans son ensemble. Il y aurait aussi un risque que le Panel soit perçu comme partisan et qu'on lui reproche de s'être ingéré dans l'élection. Par ailleurs, établir un seuil trop bas permettrait à des pays étrangers d'exploiter la situation et de provoquer de manière intentionnelle des réactions exagérées qui pourraient saper la confiance de la population dans les élections ou amplifier la désinformation.

Le Panel des cinq en 2019

Le PPIEM est entré en vigueur en 2019. Le Panel en était donc à sa première année de fonctionnement. Le Panel a commencé à se rencontrer tout juste avant la période de transition. Il a participé à des breffages de base sur l'ingérence étrangère avec le Groupe de travail et le BCP. Il a examiné et interprété les termes de son mandat et rencontré des fonctionnaires chargés des élections afin de comprendre son rôle. Les membres du Panel ont aussi tenté de raffiner leur détermination du seuil en utilisant divers scénarios

hypothétiques. Ces scénarios étaient conçus pour aider le Panel à déterminer le moment à partir duquel il devrait intervenir.

Une fois la période électorale commencée, le Panel s'est réuni une fois par semaine, mais était toujours de garde. Pendant ses réunions hebdomadaires, le Panel recevait des breffages du Groupe de travail puis tenait des discussions en privé. Un nombre limité de responsables du BCP assistaient à ces discussions, sans toutefois participer à la prise de décisions. Le Panel recevait aussi quotidiennement les rapports de situation du Groupe de travail. D'un point de vue individuel, les membres du Panel recevaient de l'information de leur ministère respectif et étaient inscrits sur la liste de diffusion du SCRS afin d'obtenir les produits de renseignement pertinents.

En 2019, le Panel des cinq a conclu que le seuil justifiant une annonce publique n'avait pas été atteint. Il a découvert qu'une certaine ingérence avait eu lieu, mais a estimé qu'elle ne menaçait pas la capacité du Canada de tenir une élection libre et équitable.

Le Panel des cinq en 2021

Après les élections générales de 2019, un examen du Protocol a été mené. Cet examen a donné lieu aux changements suivants en vue de l'élection de 2021 :

- Alors que le PPIEM de 2019 ne s'appliquait qu'à l'élection de 2019, le PPIEM est devenu permanent et s'applique désormais à toutes les élections.
- Le mandat du Panel des cinq a été élargi afin de couvrir toutes les menaces d'ingérence et non seulement celles provenant de l'étranger.
- La période pendant laquelle s'applique le PPIEM a été étendue pour couvrir toute la période de transition qui, dans certaines circonstances, peut être plus longue que la période électorale.
- La capacité du Panel à communiquer de l'information à d'autres entités, telles que le Bureau du commissaire aux élections fédérales, a été explicitement ajoutée.
- Le fait que les partis politiques puissent fournir de l'information au Panel a aussi été explicitement ajouté.

L'examen de 2019 a par ailleurs mené à deux recommandations que le gouvernement n'a pas mises en œuvre : étendre les activités du PPIEM à la période qui précède la délivrance des brefs (c'est-à-dire à une période précise avant le déclenchement des élections) et modifier la composition du Panel.

Le Panel s'est réuni avant, pendant et après la période de transition. Au départ, soit en janvier 2021, le Panel s'est affairé à comprendre les menaces

qui existaient, tel que la désinformation en ligne et les tactiques d'ingérence étrangère en évolution. Le Panel a aussi discuté des leçons apprises en 2019 et a, de nouveau, étudié différents scénarios hypothétiques.

Une fois l'élection annoncée, le Panel a commencé à recevoir des rapports de situation quotidiens de la part du Groupe de travail, en plus de le rencontrer une fois par semaine[46]. Comme en 2019, les membres du Panel discutaient en privé après les breffages. Des membres du personnel du BCP assistaient à ces discussions, mais ils ne participaient toujours pas à la prise de décisions.

Le Panel a étudié la possibilité qu'il aurait d'intervenir si un incident grave se produisait sans toutefois atteindre le seuil établi dans le PPIEM. Il a conclu qu'il ne pourrait pas intervenir dans une telle éventualité.

Tout comme en 2019, le Panel des cinq de 2021 a conclu que le seuil justifiant une annonce publique n'avait pas été atteint pendant la période électorale.

5.8 Conclusion

Plusieurs entités fédérales contribuent à la lutte contre l'ingérence étrangère, chacune ayant un mandat, des responsabilités et des pouvoirs qui lui sont propres. Pour fournir une réponse efficace contre l'ingérence étrangère, ces entités doivent collaborer et coordonner leurs efforts. C'est pourquoi le gouvernement a établi bon nombre de procédures et de comités destinés à faciliter cette collaboration à l'échelle du gouvernement. La plupart de ces procédures sont en vigueur qu'il y ait une élection ou non.

Pendant la période de transition, les ministres et le premier ministre doivent agir avec retenue et ne se livrer qu'à des activités courantes ou urgentes. C'est la raison pour laquelle, en 2019, le gouvernement a mis sur pied le Groupe de travail et le PPIEM. Le gouvernement est d'avis que ces mécanismes lui permettent d'identifier les actes d'ingérence étrangère pouvant survenir pendant une élection fédérale et d'y répondre. Le Groupe de travail occupe désormais un rôle important dans la réponse gouvernementale face à l'ingérence étrangère, même en dehors de la période électorale.

Dans les deux prochains chapitres, j'examine les mécanismes que je viens de décrire ici, mais je le fais à la lumière de certaines allégations précises visant l'ingérence étrangère qui serait survenue pendant les élections de 2019 et de 2021.

---

[46] Bien que les rapports de situation aient été envoyés quotidiennement au Panel des cinq, les modalités de travail hybrides durant la pandémie ont fait en sorte que les membres du Panel les recevaient uniquement lorsqu'ils se déplaçaient à leurs bureaux. Ce ne sont pas tous les membres du Panel qui s'y rendaient quotidiennement.

CHAPITRE 6

Les élections générales de 2019

Les incidents et les réponses

6.1	Introduction	131
6.2	La course à l'investiture du Parti libéral du Canada dans Don Valley-Nord	131
6.3	L'ingérence de la RPC dans le Grand Vancouver	139
6.4	Les autres activités alléguées d'ingérence étrangère de la part de la RPC	140
6.5	La mesure de réduction de la menace visant le Pakistan	141
6.6	Le Buffalo Chronicle	142
6.7	Un rapport de renseignement au sujet de l'ingérence étrangère potentielle de la RPC	143
6.8	L'examen, après l'élection, d'un rapport sur les enjeux de sécurité nationale du SCRS	144

6.1 Introduction

Lors de son enquête, la Commission a identifié un certain nombre d'allégations d'ingérence étrangère dans les élections générales de 2019. Une affaire qui a suscité beaucoup d'attention durant les procédures concerne les allégations d'irrégularités dans la course à l'investiture du Parti libéral du Canada (le « PLC ») dans la circonscription de Don Valley-Nord (« DVN »), en Ontario. J'ai également reçu de la preuve concernant des événements qui se sont produits dans la grande région de Vancouver, des activités impliquant possiblement du financement de source étrangère, des interventions du Service canadien du renseignement de sécurité (le « SCRS ») contre des actions menées par le gouvernement du Pakistan et de possibles campagnes de désinformation en ligne.

Comme je l'ai noté tout au long du rapport, un grand nombre d'éléments dont je traite ici reposent sur du renseignement qui ne peut majoritairement pas être divulgué publiquement ou qui peut seulement l'être sous forme de résumés. Par ailleurs, ce renseignement demeure en grande partie non corroboré et ne peut pas, pour différentes raisons, être considéré comme de la preuve.

Bien que le présent chapitre tente d'établir les événements survenus durant les élections générales de 2019 avec autant de détails que possible, j'invite le lecteur à garder à l'esprit cette mise en garde lorsqu'il prendra connaissance des sections qui suivent.

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

Han Dong remporte la course à l'investiture du Parti libéral dans DVN

La circonscription de Don Valley-Nord est située dans la grande région de Toronto et compte une importante population de Canadiennes et de Canadiens d'origine chinoise. Avant le déclenchement des élections générales de 2019, le député de la circonscription était Geng Tan, un membre du PLC.

Geng Tan a annoncé en juin 2019 qu'il ne se représenterait pas aux prochaines élections générales fédérales. Plusieurs personnes ont alors encouragé Han Dong, qui a occupé le poste de député pour le Parti libéral de l'Ontario de 2014 à 2018, à se porter candidat. Celui-ci a annoncé sa

candidature plus tard ce mois-là. Bang-Gu Jiang, candidate du PLC défaite dans une autre circonscription lors de l'élection de 2015, a également pris part à la course. Les experts du PLC s'attendaient à une course serrée, mais M. Dong était considéré comme légèrement favori.

Le vote a eu lieu le 12 septembre 2019, soit un jour après le début de la campagne de 2019. L'assemblée d'investiture, décrite comme étant chaotique, a été chaudement disputée.

Selon des informations dont j'ai pris connaissance, Bang-Gu Jiang a mené une campagne énergique et est parvenue à mobiliser un bon nombre de personnes, si bien que l'équipe de campagne de M. Dong a pensé qu'il allait perdre. Toutefois, M. Dong a remporté le vote par une très faible marge.

Ce que la Commission a entendu au sujet des allégations d'irrégularités

Afin de bien comprendre les événements qui ont mené à la nomination du candidat de DVN, il est important de faire la distinction entre ce que l'on savait au moment de l'élection et ce que l'on sait aujourd'hui. Durant les audiences publiques, la Commission a eu l'occasion d'entendre M. Dong ainsi que son directeur de campagne, M. Ted Lojko. Elle a également pu prendre connaissance d'un résumé du renseignement que détient le Canada au sujet de la course à l'investiture dans DVN.

Le Canada détient du renseignement qui indique que la course à l'investiture dans DVN a été entachée d'irrégularités qui ont pu inclure des activités menées par des personnes proches de fonctionnaires de la République populaire de Chine (la « RPC »). L'information provient de diverses sources qui revêtent différents niveaux de corroboration.

Certaines informations relatives à la course à l'investiture, bien que non solidement étayées, ont été recueillies avant la tenue du scrutin. Des rapports de renseignement indiquaient alors que des étudiants étrangers d'origine asiatique ont été transportés par autobus sur les lieux de l'investiture en appui à Han Dong. D'autres rapports signalaient que des étudiants ont reçu des documents falsifiés pour leur permettre de voter étant donné qu'ils n'habitaient pas dans la circonscription. Ces documents ont été remis par des personnes associées à un intermédiaire connu.

Certains renseignements rapportés après l'élection indiquent que des étudiants internationaux chinois auraient fait l'objet de menaces voilées provenant du consulat de la RPC, qui leur aurait laissé entendre que leurs visas d'étudiant étaient en jeu et qu'il pourrait y avoir des conséquences pour leurs familles en RPC s'ils ne donnaient pas leur appui à Han Dong.

Dans son rapport rétrospectif sur les élections générales de 2019, le Groupe de travail sur les menaces en matière de sécurité et de renseignement visant

les élections (le « Groupe de travail ») a écrit que les « fonctionnaires de la RPC ont probablement manipulé l'une des courses à l'investiture dans la circonscription torontoise de Don Valley-Nord », tout en affirmant par ailleurs qu'au moins certaines des allégations « n'avaient pas été confirmées »[47].

Ce sont les partis politiques qui déterminent les règles relatives au vote dans le cadre d'une course à l'investiture. Dans le cas du PLC, une personne peut voter si elle est âgée d'au moins 14 ans, réside habituellement dans la circonscription et est membre en règle du parti avant une certaine date butoir, qui se situe une semaine ou deux avant le vote. Les personnes qui n'ont pas la citoyenneté canadienne, y compris les étudiants étrangers, peuvent voter s'ils présentent une preuve de résidence satisfaisante. Aux assemblées d'investiture, les électeurs devaient présenter une pièce d'identité, comme un permis de conduire ou une autre pièce d'identité émise par le gouvernement. Les informations inscrites sur la pièce d'identité devaient correspondre aux informations inscrites sur la liste des membres.

Transporter des électeurs par autobus à une course à l'investiture est, semble-t-il, une pratique courante pour une équipe de campagne. La preuve révèle par ailleurs que des tiers, l'aile jeunesse du PLC par exemple, organisent parfois le transport en autobus depuis une institution d'enseignement postsecondaire.

Durant la course à l'investiture dans DVN, les responsables de campagne de M. Dong ont loué deux autobus pour emmener des membres du parti vers le lieu du vote, notamment des personnes qui habitent dans des résidences pour personnes âgées.

M. Dong a déclaré à la Commission avoir été informé, peu de temps après la course à l'investiture, que des étudiants étrangers d'une résidence du Seneca College avaient été emmenés par autobus pour voter à l'assemblée d'investiture. M. Dong a établi un lien entre cet autobus et une activité de campagne qui avait été organisée à la résidence du Seneca College. Il y avait participé pour solliciter l'appui d'étudiants fréquentant une école secondaire privée appelée New Oriental International College (« NOIC »). Ces étudiants parlaient le mandarin et M. Dong a pensé qu'il s'agissait de ressortissants chinois.

M. Dong dit ne pas savoir quelles personnes ont organisé le transport en autobus des étudiants étrangers ni quelles personnes ont assumé les frais de location. Dans son témoignage, M. Dong a affirmé que, pour autant qu'il le sache, sa campagne n'a pas été impliquée dans ce transport par autobus et n'a pas payé pour la location.

---

[47] *Security and Intelligence Threats to Election Task Force - After Action Report (2019 Federal Election)* (Groupe de travail sur les menaces en matière de sécurité et de renseignement visant les élections - Rapport rétrospectif [élections fédérales 2019]), CAN008973, pp. 12 et 26.

L'évaluation du renseignement

Le SCRS a recueilli du renseignement sur un possible cas d'ingérence étrangère concernant le processus de nomination dans DVN. Il est notamment allégué que des autobus ont servi à amener des étudiants étrangers à voter en faveur de M. Dong, à l'instigation de fonctionnaires de la RPC basés au Canada. Les allégations ont été jugées conformes à « l'activité d'ingérence étrangère de [caviardé] de la RPC dans la grande région de Toronto »[48].

Pendant la période électorale, de l'information sur ces allégations a été transmise au panel du Protocole public en cas d'incident électoral majeur (le « Panel des cinq »). L'information reçue par le Panel a évolué pendant cette période. En définitive, l'allégation selon laquelle des étudiants ont été emmenés par autobus pour participer au vote d'investiture a été « plus corroborée » que d'autres éléments signalés, lesquels sont restés non confirmés.

Le Panel des cinq a estimé qu'il ne disposait pas d'information fiable lui permettant de déterminer si les étudiants en question avaient voté ou non, s'ils avaient été contraints de voter, s'ils avaient été menacés de perdre leur visa ou s'ils résidaient effectivement dans la circonscription.

Le Panel des cinq s'est également interrogé pour savoir si les courses à l'investiture relevaient de son mandat. Certains membres se sont demandé si le processus de nomination ne relevait pas plutôt de la compétence du parti politique concerné. Le Panel a néanmoins décidé d'examiner le renseignement reçu.

Le Panel a demandé aux agences de renseignement de continuer à lui transmettre de l'information sur cette affaire. Il a confirmé que le SCRS avait avisé les autorités électorales et a indiqué que le PLC devait être informé de la situation. Ainsi, advenant l'élection du candidat libéral, le parti saurait que cette personne pourrait être vulnérable à l'ingérence étrangère.

Le Panel des cinq a finalement conclu que le seuil requis pour faire une annonce publique n'était pas atteint. Selon lui, le fait que les informations aient été partagées avec le commissaire aux élections fédérales et le PLC réduisait l'incidence potentielle des irrégularités sur l'intégrité des élections. Il a en outre estimé que :

- Le renseignement concernant les allégations d'irrégularités ne revêtait pas un caractère définitif et n'était pas solidement étayé.
- L'information concernait une course à l'investiture et n'avait pas de conséquence directe sur le processus électoral.
- Advenant l'élection du candidat, le chef du parti serait au courant du risque que représente cette personne.

---

48 Groupe de travail, *FI efforts against Dong Han* (Les efforts d'ingérence étrangère contre Dong Han), p. 1, CAN005461.

Le SCRS avise le Parti libéral

Le 28 septembre 2019, le SCRS a organisé un breffage au sujet des allégations concernant DVN avec deux représentants du PLC ayant une cote de sécurité de niveau « Secret ». Le breffage a porté sur de l'information faisant état d'autobus ayant servi à transporter des étudiants étrangers en appui à M. Dong, et ce, à l'instigation de fonctionnaires de la RPC basés au Canada. Le représentant du PLC a transmis cette information à Jeremy Broadhurst, directeur national de la campagne du PLC lors des élections de 2019. M. Broadhurst avait obtenu une cote de sécurité de niveau « Très secret » dans le cadre de ses fonctions de chef de cabinet auprès de la ministre des Affaires étrangères et pouvait donc recevoir des renseignements classifiés des représentants autorisés du PLC.

Bien qu'à ce moment M. Broadhurst avait pris congé du poste qu'il occupait au sein du gouvernement afin de participer à la campagne, il a contacté de hauts fonctionnaires du Bureau du Conseil privé (le « BCP ») pour s'assurer qu'il avait bien compris l'information et pour savoir si ceux-ci étaient en mesure de lui en communiquer davantage. À cette occasion, M. Broadhurst n'a pas demandé qu'un complément d'information soit recueilli, précisant être d'avis qu'il aurait été inapproprié de sa part de donner des instructions à des fonctionnaires sur la manière d'effectuer leur travail.

M. Broadhurst a également demandé à des responsables du PLC s'ils étaient au courant d'irrégularités dans le vote et si la candidate défaite en contestait les résultats. Il a déclaré qu'il était limité dans ce qu'il pouvait dire aux responsables du parti étant donné qu'il n'était pas autorisé à révéler à quiconque, y compris les personnes à qui il posait des questions, le contenu des rapports de renseignement. Il ne pouvait donc que poser des questions sur le déroulement des assemblées d'investiture. Des responsables du parti ont informé M. Broadhurst que la nomination avait été chaudement disputée, mais qu'elle n'avait présenté aucune anomalie. Aucune irrégularité n'avait été soulevée et la candidate défaite n'avait pas contesté le processus.

Le premier ministre décide de ne pas retirer M. Dong comme candidat libéral

M. Broadhurst a estimé que l'information concernant DVN devait être portée à l'attention du premier ministre Justin Trudeau en sa qualité de chef du PLC. Bien que M. Trudeau fût en déplacement dans le cadre de sa campagne, M. Broadhurst a pu l'informer à l'aéroport d'Ottawa le 30 septembre, deux jours après que le SCRS ait informé le PLC.

M. Broadhurst a déclaré avoir fait part à M. Trudeau d'allégations selon lesquelles des autobus fournis par la RPC auraient été utilisés pour transporter des étudiants à l'assemblée d'investiture, et que des fonctionnaires chinois auraient intimidé des étudiants. Il a qualifié ce renseignement d'allégations

quant à l'existence d'un plan pour effectuer quelque chose, mais sans éléments précis comme des noms ou un autobus en particulier.

M. Broadhurst a déclaré avoir informé M. Trudeau que les allégations étaient conformes aux activités menées par la RPC dans la grande région de Toronto. Il a souligné qu'il y avait une importante distinction à faire entre le fait d'être conformes à l'ingérence étrangère de la RPC dans la grande région de Toronto et des activités d'ingérence étrangère dans le cadre de campagnes électorales.

M. Broadhurst a déclaré que les responsables du renseignement voulaient que le PLC soit au courant de l'existence de cette allégation, mais qu'ils n'avaient pas recommandé que le PLC fasse quoi que ce soit en réponse à cette allégation. Il a également ajouté :

> qu'il aurait été très surprenant pour moi que des responsables des services de renseignement estiment qu'il leur appartenait de conseiller un parti sur l'opportunité de retirer ou non des candidats… il n'appartient pas aux responsables du renseignement de faire ce genre de recommandation[49].

M. Broadhurst a recommandé à M. Trudeau qu'aucune mesure immédiate ne soit prise, estimant que la barre pour renverser un résultat démocratique dans une course à l'investiture devait être extrêmement élevée, d'autant plus que les allégations ne pouvaient pas être divulguées publiquement. Selon sa compréhension, le renseignement avait été jugé suffisamment crédible pour être partagé, sans pour autant être présenté comme la « vérité ».

M. Trudeau, dans son témoignage devant moi, a souligné avoir de la difficulté à départager ce que lui avait dit M. Broadhurst à l'époque et les informations qu'il a apprises plus tard. Il s'est rappelé que M. Broadhurst l'avait informé que des gens du renseignement soupçonnaient des fonctionnaires chinois d'avoir élaboré un plan afin de possiblement s'ingérer dans la course à l'investiture dans DVN en mobilisant des autobus de personnes parlant chinois ou de membres de la diaspora chinoise pour qu'ils appuient M. Dong. Il s'est fait dire que les agences de sécurité n'étaient pas « totalement convaincues » que le plan avait été mis à exécution.

M. Trudeau a souligné le fait que des autobus transportant des personnes qui parlent chinois n'avait en soi rien d'alarmant, mais que le SCRS s'inquiétait d'une implication de la RPC. Il a demandé dans quelle mesure le SCRS estimait que la RPC était à l'origine de la mobilisation de l'autobus ou des autobus, et il a également demandé si le SCRS possédait de l'information montrant que M. Dong était au courant de la situation. M. Trudeau a expliqué que, d'après ce que lui a dit M. Broadhurst, aucune réponse claire n'avait été donnée par le SCRS à ce moment-là.

[49] Témoignage de Jeremy Broadhurst, 9 avril 2024, Transcription, vol. 13, pp. 121 et 122.

M. Trudeau a également interrogé M. Broadhurst pour savoir s'il était possible que le ou les autobus aient pu influencer le résultat de l'investiture (le SCRS n'avait encore tiré aucune conclusion à ce sujet), si le SCRS avait recommandé une quelconque mesure (ce n'était pas le cas, le but étant d'informer le PLC pour lui permettre de prendre les mesures qu'il jugeait adéquates), si les membres du PLC chargés de superviser le vote étaient au courant d'irrégularités (aucun drapeau rouge n'avait été soulevé) et si la candidate défaite contestait les résultats (elle ne les contestait pas). M. Trudeau a convenu que le seuil à atteindre pour annuler les résultats d'une course à l'investiture devait être assez élevé.

Dans son témoignage à huis clos devant moi, M. Trudeau a fait valoir les conséquences directes que le retrait de son soutien à M. Dong aurait eues sur les élections étant donné que le PLC s'attendait à remporter Don Valley-Nord. Une telle décision aurait eu un effet dévastateur sur M. Dong personnellement. M. Trudeau a rappelé que dans le passé, il a dû expulser des candidats et des députés libéraux pour diverses raisons, mais qu'il ne pensait pas qu'il existait des informations suffisantes ou suffisamment crédibles pour justifier l'expulsion de M. Dong.

M. Trudeau a souligné dans son témoignage public être placé devant un choix binaire : retirer M. Dong, ou le laisser en place. Il a également déclaré que, ayant permis à M. Dong de conserver son statut de candidat du PLC, il s'agirait d'une question que « nous aurons à réexaminer » :

> Certes, dans le cas où ce candidat serait élu, il y aurait des questions que nous devrions examiner après l'élection pour bien comprendre ce qui s'est passé et quels étaient les problèmes ou les risques dans cette situation[50].

Il a expliqué qu'après l'élection, au moment de retrouver ses fonctions principales de premier ministre, il pourrait consulter les agences de renseignement du Canada et demander davantage d'information, ce qui pourrait aider à prendre des décisions quant aux rôles et responsabilités de M. Dong.

J'ai demandé à M. Trudeau si la question avait été réexaminée après les élections. Ce dernier a affirmé que le PLC avait enquêté tout de suite après avoir reçu l'information du Groupe de travail. Il ne savait pas trop ce qui aurait pu être fait de plus, étant donné le peu d'information disponible. À son avis, le suivi consistait avant tout à obtenir plus de précisions des agences de renseignement sur la possible implication des autorités chinoises dans une course à l'investiture et à l'égard d'un candidat particulier. Toutefois, les détails de ce suivi ne sont pas clairs et je ne suis pas certaine des mesures qui ont été prises.

[50] Témoignage du premier ministre Justin Trudeau, 10 avril 2024, Transcription, vol. 14, p. 173.

Le SCRS informe les autorités électorales

Pendant la période électorale de 2019, le SCRS a informé le directeur général des élections (le « DGE ») d'une possible situation d'ingérence étrangère liée au vote dans le cadre de la course à l'investiture dans DVN. Le DGE a déterminé que son bureau n'était pas en mesure de prendre des mesures à ce moment-là. En temps normal, Élections Canada ne régit pas les courses à l'investiture, sauf en ce qui concerne les règles de financement. Dans le cadre des courses à l'investiture, si certains seuils de dépenses sont atteints, les participants doivent déposer un rapport auprès d'Élections Canada. Ces déclarations font systématiquement l'objet d'un audit.

Dans le cas de la course dans DVN, les déclarations de dépenses de M. Dong ont été vérifiées. Élections Canada a renvoyé le dossier au Bureau du commissaire aux élections fédérales (le « BCEF ») pour que ce dernier enquête sur une possible violation à la *Loi électorale du Canada*. Le dossier a donc été transmis au BCEF pour des motifs autres que des allégations d'ingérence étrangère.

Le SCRS rappelle un rapport sur les enjeux de sécurité nationale

Le SCRS a préparé un rapport sur les enjeux de sécurité nationale (un « RESN ») intitulé « Ingérence étrangère dans la campagne fédérale de 2019 de Dong Han » et daté du 1er octobre 2019. Un RESN est une compilation et une analyse du renseignement sur un sujet donné.

Le directeur du SCRS, M. Vigneault, a rappelé ce rapport peu de temps après s'être entretenu avec la conseillère à la sécurité nationale et au renseignement auprès du premier ministre (la « CSNR »). Rappeler un document signifie essentiellement de demander aux destinataires de le détruire. Le SCRS possède toujours les informations et les rapports sous-jacents, mais le produit en tant que tel n'est plus disponible. D'après les témoignages que j'ai entendus, rappeler un rapport n'est pas fréquent, mais n'est pas inhabituel non plus.

Le directeur Vigneault ne se rappelle plus la raison pour laquelle ce rapport a été rappelé. Greta Bossenmaier, qui occupait à cette époque le poste de CSNR, affirme qu'elle a probablement lu le rapport et qu'il est possible qu'elle ait posé des questions, mais elle ne se souvient pas avoir demandé qu'il soit rappelé. M. Vigneault affirme qu'un rapport peut être rappelé pour plusieurs raisons, par exemple s'il contient des informations inexactes ou s'il identifie une source par inadvertance. M. Vigneault est catégorique en ce qu'il n'a jamais rappelé un rapport parce qu'il s'agissait d'un sujet trop sensible ou pour des raisons politiques.

En l'absence d'explications concernant le rappel, je ne peux tirer aucune conclusion de cet incident.

Les conclusions concernant la course à l'investiture dans la circonscription de Don Valley-Nord

La Commission n'a pas pour mandat de déterminer ce qui s'est passé à l'assemblée d'investiture de la circonscription de Don Valley-Nord en 2019, et de toute façon, je ne serais pas en mesure de le faire à partir du dossier qui est devant moi. Cependant, cet incident montre dans quelle mesure les courses à l'investiture peuvent être des portes d'entrée pour les États étrangers qui souhaitent s'ingérer dans nos processus démocratiques.

Il revient uniquement aux partis politiques de réglementer les processus d'investiture, à l'exception de certaines règles de financement. D'après les témoignages que j'ai entendus jusqu'à présent, qui concernent principalement le Parti libéral du Canada, les critères d'admissibilité pour voter lors des courses à l'investiture ne sont pas très stricts et les mesures de contrôle mises en place ne semblent pas vigoureuses.

La question des processus d'investiture et de leur vulnérabilité potentielle à l'égard de l'ingérence étrangère devra sans contredit être examinée attentivement dans la deuxième phase des travaux de la Commission.

6.3 L'ingérence de la RPC dans le Grand Vancouver

Le Canada détient du renseignement selon lequel des fonctionnaires de la RPC ont probablement, pendant l'élection de 2019, favorisé des candidats et des partis politiques en particulier, et utilisé de façon clandestine des intermédiaires canadiens ou établis au Canada pour appuyer les candidats privilégiés par la RPC dans la région du Grand Vancouver. Le renseignement indique que la RPC est opportuniste et ne privilégie pas un parti plutôt qu'un autre. Il indique aussi que des fonctionnaires de la RPC ont coordonné l'exclusion de certains candidats politiques perçus comme étant défavorables à la RPC lors d'événements communautaires locaux liés aux élections. Ces actions ont été accomplies par des intermédiaires de la RPC, ce qui a permis de dissimuler la participation directe des fonctionnaires de la RPC.

Le renseignement selon lequel la RPC a favorisé des candidats en particulier dans la région du Grand Vancouver a été communiqué au Groupe de travail, qui a affirmé l'avoir communiqué au Panel des cinq.

Jenny Kwan est députée néo-démocrate de la circonscription de Vancouver-Est, un siège qu'elle occupe depuis 2015. À partir de 2019, ses préoccupations au sujet de Taïwan, de Hong Kong et de la communauté des

Ouïghours ont pris de l'ampleur, tout comme les efforts qu'elle a déployés pour défendre ces causes.

À compter de 2019, Mme Kwan a observé un « changement sismique » dans sa relation avec les organisations de la communauté chinoise. Le signe le plus évident de ce changement était qu'elle a cessé de recevoir des invitations à certains événements communautaires. Les invitations à ces événements sont habituellement synonymes de respect et d'approbation dans la communauté. Mme Kwan a affirmé que la description qui est faite dans le résumé de renseignement détenu par le Canada relativement aux activités de la RPC dans la région du Grand Vancouver, que j'ai décrit ci-dessus, correspond à ses propres expériences en tant que candidate et députée.

6.4 Les autres activités alléguées d'ingérence étrangère de la part de la RPC

Le renseignement disponible au Canada indique que, avant et pendant les élections générales de 2019, un groupe d'acteurs menaçants connus ou présumés et liés à la RPC, y compris des fonctionnaires de la RPC, ont coordonné leurs activités de manière peu structurée pour faire avancer secrètement les intérêts de la RPC en se servant des institutions démocratiques du Canada.

Selon les rapports, 11 candidats politiques et 13 membres du personnel politique auraient été impliqués dans ce groupe d'acteurs menaçants ou touchés par ses activités. Le mot « impliqué » est utilisé pour indiquer qu'une personne a eu au moins un lien direct avec une personne d'intérêt concernant l'ingérence étrangère de la RPC. Cela ne signifie pas que la personne impliquée participe sciemment à des activités liées à la menace ou qu'elle en est complice. Le mot « touché » est quant à lui utilisé pour indiquer qu'une personne a été directement affectée par des activités d'ingérence étrangère menées par des acteurs menaçants.

Parmi les 11 candidats, sept étaient libéraux et quatre étaient conservateurs. Certains d'entre eux semblaient être disposés à collaborer à des activités liées à l'ingérence étrangère, tandis que d'autres ne semblaient pas être au courant de ces activités en raison de leur nature clandestine.

De plus, selon les évaluations du renseignement, certains des acteurs liés aux menaces de la RPC ont reçu un soutien financier de sa part. Des fonctionnaires de la RPC auraient vraisemblablement fait au moins deux virements totalisant environ 250 000 $, possiblement à des fins d'ingérence étrangère. Cependant, aucun renseignement n'indique que les 250 000 $ ont été dirigés vers l'un ou l'autre de ces 11 candidats. Les sommes

ont été transférées par l'intermédiaire de nombreuses personnes pour dissimuler leur provenance : un dirigeant communautaire influent, un membre du personnel d'un candidat aux élections fédérales de 2019 et un député ontarien. Le virement aurait eu lieu à la fin de 2018 ou au début de 2019.

Le Groupe de travail était au courant des allégations liées au virement d'environ 250 000 $ par des fonctionnaires de la RPC au Canada, possiblement à des fins liées à l'ingérence étrangère, et a communiqué cette information au Panel des cinq.

Le Panel était au courant d'allégations selon lesquelles un soutien financier avait été apporté à des candidats à Toronto en 2019, mais il n'a pas attribué ces activités à un « réseau ». Nathalie Drouin, qui était alors sous-ministre de la Justice, a été étonnée que les médias mentionnent en 2022 ou 2023 le montant précis de 250 000 $ et un « réseau » de 11 candidats. Ces précisions sont venues à l'attention du Panel des cinq seulement après les élections.

Je note que les produits de renseignement du début de 2020 décrivent les 11 candidats comme étant des personnes impliquées dans un « réseau ». Mme Drouin a affirmé que l'emploi du mot « réseau » était selon elle malheureux puisque cela donnait l'impression que les individus travaillaient de concert.

Le Panel des cinq n'a pas fait de déclaration publique concernant cette question. Il a expliqué qu'il y avait beaucoup d'ambiguïté et qu'il manquait de clarté quant aux intentions et aux objectifs du transfert d'argent. Le Panel a demandé aux agences de sécurité nationale de surveiller la situation et de continuer à lui faire rapport.

6.5 La mesure de réduction de la menace visant le Pakistan

Au chapitre 5, j'ai expliqué que le SCRS pouvait prendre des mesures de réduction de la menace (des « MRM »).

Selon le renseignement disponible au Canada, des représentants du gouvernement du Pakistan présents au Canada ont tenté d'influencer de manière clandestine la politique fédérale canadienne. Une MRM a été prise avant la campagne électorale de 2019 afin de réduire la menace d'ingérence étrangère en provenance du Pakistan. Cette MRM a consisté en des réunions avec plusieurs personnes, dont des personnalités politiques, candidates ou élues, que le gouvernement du Pakistan avait prises pour cible à des fins d'ingérence étrangère, afin de discuter des activités qui soulevaient des préoccupations.

Le SCRS a surveillé la situation et a évalué que la MRM a contribué à réduire la menace d'ingérence.

Des informations au sujet de cette MRM ont été portées à l'attention du Groupe de travail et du Panel des cinq. Les partis politiques ont été informés de la MRM au moment de sa mise en œuvre. Le Panel était d'avis que la situation relative au Pakistan ne justifiait pas une communication publique.

6.6 Le Buffalo Chronicle

Environ deux semaines avant les élections de 2019, les responsables du Mécanisme de réponse rapide (le « MRR ») du Canada ont appris que le *Buffalo Chronicle*, un site Web basé aux États-Unis, diffusait des articles qualifiés de faux, d'incendiaires et à caractère sexuel au sujet du premier ministre. Ces fausses informations semblaient prendre de l'ampleur. Le MRR a déterminé que le site Web avait usé de mauvaises pratiques journalistiques et que certaines de ses publicités n'étaient pas monétisées, ce qui portait à croire que la désinformation ne visait pas à générer des revenus au moyen de la vente de publicité. Toutefois, le MRR n'a pas pu conclure que les articles étaient de la désinformation parrainée par un État étranger ou que l'amplification des articles sur les médias sociaux était parrainée par un État.

Cette situation a été signalée au Panel des cinq dans le cadre des comptes rendus quotidiens du Groupe de travail.

Buzzfeed et le *Toronto Star* ont enquêté sur les allégations publiées : ils ont déterminé qu'elles étaient fausses et ont rendu cette information publique. Dans l'actualité, cette histoire s'est dissipée environ une semaine avant la tenue du scrutin. Le MRR a continué d'enquêter sur la source, mais la fausse information a été démentie et sa circulation s'est estompée. Selon le Panel des cinq, pour cette raison et parce qu'il n'était pas possible de déterminer si les articles étaient le fruit d'actes d'ingérence étrangère, le seuil requis pour procéder à une annonce publique n'avait pas été atteint. L'écosystème s'était autocorrigé.

En prévision des élections générales de 2019, les quatre principales entreprises américaines de médias sociaux, Microsoft, Twitter, Facebook et Google, ont accepté la Déclaration du Canada sur l'intégrité électorale en ligne. Il s'agissait d'une entente volontaire visant à mettre à l'ordre du jour de ces entreprises le fait que le Canada allait tenir des élections et que l'on s'attendait à ce que les plateformes de médias sociaux fassent leur part pour assurer l'intégrité des élections en faisant respecter leurs normes au sein de leurs communautés.

Allen Sutherland, secrétaire adjoint du Cabinet au BCP, avait développé des relations avec ces entreprises. Il a indiqué dans son témoignage que

Facebook avait porté les articles du *Buffalo Chronicle* à son attention. M. Sutherland estimait que le contenu extrêmement incendiaire des articles risquait de devenir viral et de se transformer en événement national. Il a affirmé avoir demandé à Facebook, à la demande du greffier du Conseil privé, de retirer ces articles. Facebook a accepté de le faire.

Mme Drouin, qui était membre du Panel des cinq en 2019, avait un souvenir légèrement différent. Lors de son témoignage, elle a indiqué que Facebook avait pris l'initiative de communiquer avec M. Sutherland pour lui demander si les articles devaient être retirés. M. Sutherland s'était alors entretenu avec le greffier du Conseil privé, qui était d'avis qu'il fallait les retirer. Selon Mme Drouin, Facebook avait alors agi de son propre chef, conformément à la Déclaration que l'entreprise avait signée, et non pas parce qu'on lui a demandé ou ordonné de le faire.

6.7 Un rapport de renseignement au sujet de l'ingérence étrangère potentielle de la RPC

Un rapport de renseignement au sujet de l'ingérence potentielle de la RPC a été communiqué à plusieurs destinataires le 18 octobre 2019, un vendredi soir, soit trois jours avant le scrutin. La CSNR du moment, Mme Bossenmaier, a indiqué lors de son témoignage qu'on lui avait fourni de l'information à ce sujet au cours de la soirée. Elle a ajouté qu'elle avait été avisée que d'autres instances, comme Élections Canada et le BCEF, avaient aussi été informées et que des mesures avaient été prises.

Les responsables d'Élections Canada avaient effectivement été avisés et ils se sont adressés au BCP pour déterminer si l'information était fiable. Ils voulaient que le BCEF en soit informé, ce qui s'est produit le jour suivant. Le SCRS a probablement remis au BCEF une « lettre sur l'utilisation du matériel classifié », ce qui signifie que l'information est transmise afin de fournir du renseignement, mais qu'elle ne peut servir dans le cadre d'aucune enquête ni d'aucun examen, quels qu'ils soient.

Il semble qu'au moins deux membres du Panel des cinq, à savoir Mme Drouin (Justice) et Mme Beauregard (Sécurité publique), n'aient pas reçu le courriel avant le lundi suivant. En effet, Mme Beauregard a indiqué qu'elle n'avait pas pu recevoir l'information avant ce jour-là, puisqu'il fallait l'imprimer et lui remettre le document papier. Cela dit, elle a mentionné que si quelque chose d'urgent était survenu, la CSNR l'aurait avisée et elle aurait pu obtenir l'information plus rapidement.

Durant son interrogatoire à huis clos, Mme Drouin a expliqué que le Panel des cinq était au courant que les responsables d'Élections Canada allaient être informés de la possibilité qu'il y ait des irrégularités dans une circonscription le jour du vote, mais qu'elle ne sait pas exactement à quel moment ils l'ont été. Durant son témoignage, Mme Drouin a ajouté que l'information concernait le processus électoral et le déroulement du vote et qu'elle avait été communiquée au BCEF.

6.8 L'examen, après les élections, d'un rapport sur les enjeux de sécurité nationale du SCRS

Le SCRS a produit un RESN en date du 29 octobre 2019, soit huit jours après les élections, dans lequel il affirmait qu'une Canadienne ou un Canadien ayant des liens avec le milieu politique était potentiellement impliqué dans des activités d'ingérence étrangère. Cette personne n'avait pas été identifiée auparavant comme agissant pour le compte d'un État étranger, mais elle semblait avoir agi de la sorte durant la période qui a précédé les élections de 2019. Le rapport indiquait qu'il était probable que les agissements de cette personne « aient déjà eu une incidence sur l'élection fédérale de 2019 et [qu'elle] demeurera une menace en matière d'ingérence étrangère après les élections ». Il semble que ce rapport ait pris par surprise tous les membres du Groupe de travail, sauf le représentant du SCRS.

Le président du Groupe de travail, Lyall King, a rédigé un courriel dans lequel il a fait part de sa frustration quant à la manière dont l'information avait été diffusée. Son courriel décrit le rapport comme étant « massivement problématique » et décrit plusieurs problèmes, dont les suivants :

- Le Groupe de travail n'avait « aucune visibilité » sur le contenu du rapport. Il se peut que le Groupe ait reçu des fragments peu détaillés de l'information figurant dans le rapport, mais rien qui aurait pu lui permettre d'établir des liens entre ces fragments et brosser un tableau cohérent de la situation.
- La diffusion du rapport avait été trop restreinte, ce qui avait « dans les faits rendu le renseignement inutile. Comment pouvons-nous brosser un portrait complet de la situation et trouver des façons d'atténuer un problème si l'information est communiquée à seulement cinq personnes et qu'aucune d'entre elles n'évolue dans un cadre opérationnel? »
- L'évaluation présentée dans le rapport soulevait des questions quant à savoir pourquoi l'information n'avait pas été présentée plus tôt au Groupe de travail[51].

[51] Courriel de Lyall King, 19 octobre 2019, p. 2, CAN003128.

M. King a expliqué qu'il se serait attendu à ce que le SCRS discute du rapport avec le Groupe de travail avant de le diffuser. De plus, il était préoccupé par le fait que le Groupe de travail ne soit pas entièrement au fait de la situation et que l'évaluation présentée semble contredire l'évaluation générale du Groupe de travail au sujet de l'intégrité des élections.

Cherie Henderson était directrice générale de la Direction de l'évaluation du renseignement du SCRS en 2019. Lors de son témoignage, elle a expliqué que l'enquête du SCRS au sujet de cet acteur avait commencé bien avant la période électorale. Le renseignement aurait été communiqué à divers partenaires, mais pas au Groupe de travail qui se concentrait principalement sur les élections. Le rapport a été finalisé immédiatement après les élections. Mme Henderson a déclaré que cet incident illustrait une limite du Groupe de travail. En effet, en évaluant principalement le renseignement sur l'ingérence étrangère durant les périodes électorales, le Groupe de travail risquait de ne pas prendre connaissance du renseignement recueilli avant les périodes électorales au sujet de cet acteur.

Mme Henderson a également déclaré que le SCRS avait modifié ses conclusions après avoir reçu le courriel de M. King et conclu que le rapport avait surestimé les répercussions des actions commises par l'acteur en question. L'évaluation révisée du SCRS indique que les agissements de l'acteur pouvaient potentiellement avoir eu une incidence « durant cette période en particulier et relativement à cette question en particulier », mais qu'ils n'avaient eu aucune incidence sur l'intégrité des élections de 2019. Dans une mise à jour du rapport, datée du 3 décembre 2019, l'évaluation a été supprimée et il est indiqué que les relations et activités de la personne en question correspondaient aux techniques connues comme étant employées par la RPC et que ces techniques « risquaient d'être employées lors de futures élections à tous les niveaux ».

CHAPITRE 7

Les élections générales de 2021

Les incidents et les réponses

7.1	Introduction	147
7.2	Les breffages du Groupe de travail à des représentants de partis politiques détenant une autorisation de sécurité	147
7.3	La mésinformation et la désinformation concernant la plateforme politique du PCC, Erin O'Toole et Kenny Chiu	150
7.4	Le breffage à l'intention des représentants du PLC détenant une autorisation de sécurité	158
7.5	Les soupçons d'ingérence étrangère dans la course à l'élection de Vancouver-Est	158
7.6	Les soupçons d'ingérence étrangère de la part du gouvernement indien	161
7.7	Activité présumée de désinformation russe	161

7.1 Introduction

Plusieurs allégations d'ingérence étrangère pendant les élections générales de 2021 ont fait surface. Le présent chapitre donne un aperçu de la preuve administrée en lien avec ces allégations, notamment :

- La désinformation qui a visé le Parti conservateur du Canada (le « PCC »), son chef Erin O'Toole et l'un de ses candidats en Colombie-Britannique, Kenny Chiu.
- Des questions liées à l'ingérence étrangère qui ont été signalées aux représentants du Parti libéral du Canada (le « PLC ») qui détiennent une autorisation de sécurité.
- Des événements survenus dans la circonscription de Jenny Kwan, députée du Nouveau parti démocratique (le « NPD ») dans la région de Vancouver.
- De possibles activités d'ingérence étrangère menées par les gouvernements de l'Inde et de la Russie.

Avant d'aborder ces allégations, je vais examiner la preuve que j'ai entendue au sujet des breffages qui ont été offerts par le Groupe de travail sur les menaces en matière de sécurité et de renseignement visant les élections (le « Groupe de travail ») à des représentants de partis politiques qui détiennent une autorisation de sécurité. Je procède de cette manière pour mettre en contexte ce que les partis politiques disent avoir compris de la menace d'ingérence étrangère avant les élections de 2021.

7.2 Les breffages du Groupe de travail à des représentants de partis politiques détenant une autorisation de sécurité

Comme je l'ai souligné au chapitre 5, le Groupe de travail a donné, en 2019 et en 2021, des breffages de niveau « Secret » à des représentants de partis politiques détenant une autorisation de sécurité.

Pendant les audiences publiques de la Commission, j'ai entendu les témoignages de représentants du PCC, du NPD et du PLC détenant une autorisation de sécurité. Ces représentants ont indiqué avoir reçu, lors de ces breffages, des informations générales et contextuelles sur les menaces, et non du renseignement précis ou du renseignement qui leur aurait permis de prendre des mesures.

Les représentants de ces partis ont affirmé qu'en juillet 2021, lors du premier breffage préélectoral, le Groupe de travail leur a dit qu'il existait peu d'éléments permettant de conclure que des activités d'ingérence étrangère pourraient avoir une incidence importante sur les élections. M. Soliman, représentant du PCC, a affirmé que cela avait confirmé son opinion selon laquelle il n'était pas nécessaire de trop se soucier de l'ingérence étrangère en vue des élections de 2021 (il a utilisé l'expression « low on the radar »), puisque rien de préoccupant n'était survenu lors des élections de 2019. Les représentants du PLC et du NPD ont aussi convenu qu'ils avaient été rassurés par l'évaluation du Groupe de travail.

M. Soliman a affirmé qu'il est tout à fait en faveur d'un processus comme le Groupe de travail, et qu'il y a un grand potentiel dans le fait d'offrir des breffages aux représentants des partis détenant une autorisation de sécurité. Cependant, comme les représentants des autres partis, il a été déçu de ne pas recevoir d'informations suffisamment précises pour permettre au parti de prendre des mesures en réponse à ces activités. Anne McGrath, la représentante du NPD, a affirmé n'avoir reçu aucune information ni aucun outil lui permettant de reconnaître l'ingérence étrangère, et avoir seulement reçu des numéros de téléphone à composer dans l'éventualité où les représentants des partis soupçonneraient des activités d'ingérence étrangère.

M. Soliman s'est demandé pourquoi il a dû entreprendre un processus complet d'autorisation de sécurité alors que, selon lui, il n'a rien appris de plus que ce qu'il avait déjà lu dans les journaux.

Les responsables du Groupe de travail ont affirmé que les breffages avaient deux objectifs. Le premier était de fournir « un peu » plus d'information que celle qui se trouve dans les sources ouvertes quant aux tactiques et aux techniques utilisées par des pays étrangers qui se livrent à des activités d'ingérence. Cela avait pour but de sensibiliser les partis pour qu'ils puissent repérer d'éventuelles activités d'ingérence étrangère les visant. Les responsables du Groupe de travail ont convenu que ce type d'information ne permettait pas de prendre des mesures immédiates.

Le deuxième objectif des breffages était d'ouvrir un canal de communication bilatéral afin que les partis puissent retransmettre des informations au Groupe de travail s'ils devaient avoir des préoccupations.

La Commission a reçu les notes de breffage du Groupe de travail qui ont servi à informer les représentants des partis en juillet 2021. Dans une section du document intitulé « Leçons apprises de 2019 », une phrase se lit comme suit :

> Le Groupe de travail a constaté des activités d'ingérence étrangère en lien avec l'élection ciblant certaines circonscriptions et certains candidats. Elles étaient menées essentiellement par la Chine et, dans une moindre mesure, par l'Inde et le Pakistan, au moyen d'intermédiaires. Aucune de ces activités ne justifiait la tenue d'enquêtes criminelles[52].

[52] *SITE TF Briefing to Secret Cleared Federal Political Parties* (Breffage du Groupe de travail pour les partis politiques ayant une cote de sécurité de niveau secret), p. 2, CAN018041.

Une section intitulée « Contexte de la menace d'ingérence étrangère de 2021 » contient des informations selon lesquelles la République populaire de Chine (la « RPC ») serait le principal acteur menaçant pour les élections à venir et pourrait chercher à s'ingérer dans certaines circonscriptions, soit pour appuyer les candidats perçus comme étant favorables à la RPC ou pour nuire à ceux perçus comme lui étant défavorables.

Par ailleurs, les notes précisent que l'utilisation des médias sociaux par des acteurs étatiques pour mener des campagnes de désinformation s'est intensifiée, et que cette tendance se répercutera probablement dans le contexte électoral, bien qu'il demeure difficile d'attribuer de telles activités à des acteurs étrangers.

Le représentant du PLC a affirmé dans son témoignage qu'il ne se souvenait pas de cette information, mais que cela concordait avec les informations qui lui avaient été fournies. La représentante du NPD a affirmé que les informations contenues dans le document étaient plus précises que tout ce qu'elle se rappelle avoir reçu. Le représentant du PCC a affirmé quant à lui ne pas se rappeler avoir reçu ces informations et que s'il les avait reçues, il aurait été alarmé par de telles affirmations.

Les représentants des partis politiques n'ont pas reçu de copie des notes de breffage du Groupe de travail. Tous les breffages ont été donnés oralement et les représentants n'étaient pas autorisés à prendre des notes. Je souligne que les documents de niveau « Secret » sont assujettis à des règles précises quant à l'endroit où ils peuvent être examinés et à la façon dont ils doivent être conservés. Les responsables du Groupe de travail ont toutefois affirmé que « les notes étaient lues textuellement et que les mots étaient choisis méticuleusement et approuvés par toutes les agences de renseignement »[53].

Quelles que soient les informations précises qui ont été transmises aux représentants des partis politiques à des dates spécifiques, à mon avis, il est manifeste qu'il y a eu une grande différence entre les attentes des représentants quant aux informations qui allaient leur être communiquées et ce que le Groupe de travail a effectivement été en mesure de leur fournir.

Il semble que le rôle du Groupe de travail ait été mal expliqué ou mal compris, ou peut-être les deux. Il est évident que les représentants des partis ont l'impression de ne pas avoir été informés adéquatement par le Groupe de travail, et même d'avoir été indûment rassurés par les informations transmises, ce qui les a incités à baisser leur garde.

[53] Témoignage du représentant du SCRS, 5 avril 2024, Transcription, vol. 11, p. 186.

7.3 La mésinformation et la désinformation concernant la plateforme politique du PCC, Erin O'Toole et Kenny Chiu

Les fausses informations véhiculées à propos de la plateforme politique du PCC et d'Erin O'Toole

Pendant la période électorale, le PCC et son chef de l'époque, Erin O'Toole, ont fait l'objet de reportages inexacts qui ont été abondamment diffusés dans des médias de langue chinoise qui ont, ou auraient, des liens avec la RPC ou avec le Parti communiste chinois.

J'ai entendu le témoignage de M. O'Toole au sujet des raisons pour lesquelles, selon lui, le PCC a été ciblé par une campagne de désinformation. Avant l'élection de 2021, le PCC a déposé une motion à la Chambre des communes afin de reconnaître le génocide des Ouïghours. Le caucus du PCC a également appuyé un projet de loi proposé par le député conservateur Kenny Chiu visant à établir un registre sur l'ingérence étrangère. Ces deux initiatives ont probablement été perçues par la RPC comme étant anti-Chine.

Les députés conservateurs ont également posé des questions à la Chambre des communes au sujet d'activités présumées d'espionnage par la RPC dans un laboratoire du gouvernement à Winnipeg. Cela aurait mené le PLC, alors au pouvoir, à laisser entendre que le PCC faisait ainsi écho au sentiment défavorable à l'endroit des Asiatiques qui prévalait pendant la pandémie. Selon M. O'Toole, cette suggestion a contribué à véhiculer le message voulant que le PCC fût défavorable à la RPC. Ce message a été amplifié dans les médias de langue chinoise qui ont critiqué le PCC pour ses positions sur les questions liées à la RPC.

À la fin du mois d'août 2021, le Mécanisme de réponse rapide (le « MRR ») d'Affaires mondiales Canada (« AMC ») a pris connaissance de discussions sur WeChat dans lesquelles il était mentionné que si Erin O'Toole était élu, il allait bannir WeChat. WeChat est une application de médias sociaux prisée qui est utilisée par de nombreuses personnes parlant mandarin.

Le 28 août, *York BBS*, un compte de nouvelles WeChat populaire et qui pourrait avoir des liens avec la RPC, a partagé une publication anonyme qui reprenait la teneur de ces discussions et ajoutait que M. O'Toole était une « version canadienne de Trump ». La publication a été partagée le lendemain par des comptes de nouvelles WeChat dans la région de Vancouver.

Les messages au sujet des intentions de M. O'Toole et de la plateforme du PCC ont commencé à être diffusés plus largement vers le 8 septembre, lorsqu'un article paru dans le *Hill Times*, un journal d'Ottawa, a cité un analyste politique canadien qui disait que le PCC voulait à toutes fins

pratiques rompre les liens diplomatiques avec la Chine. *York BBS* a ensuite publié un article sur Erin O'Toole qui portait essentiellement sur la plateforme électorale du PCC et contenait des informations erronées.

Le 9 septembre, le *Global Times*, un média d'État chinois, a publié un article intitulé « L'hostilité des Conservateurs canadiens envers la Chine nourrit le ressentiment envers Beijing et nuit aux relations déjà amères ». Cet article était inspiré de celui du *Hill Times* dans lequel il était question des politiques des différents partis relativement aux relations sino-canadiennes.

Du 10 au 16 septembre, au moins huit comptes de nouvelles WeChat prisés au Canada ont partagé l'histoire du *Global Times* selon laquelle le PCC allait rompre les liens avec la RPC. Plus d'une dizaine de médias chinois, provinciaux et d'État, ont aussi publié cette histoire. Le 12 septembre, un reportage vidéo similaire à l'histoire du *Global Times* a été diffusé par *Xinhua News*, une agence de presse chinoise.

Il semble que les fausses histoires concernant M. O'Toole ont cessé d'être diffusées après le 12 septembre.

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

Au début du mois de septembre, pendant une période de deux semaines, de l'information erronée a circulé à propos d'un député du PCC, Kenny Chiu, qui tentait de se faire réélire dans Steveston–Richmond-Est. Cette circonscription de la région de Vancouver accueille une grande communauté de la diaspora chinoise.

Le 13 avril 2021, M. Chiu a déposé un projet de loi émanant d'un député visant la création d'un registre sur l'influence étrangère. M. Chiu a indiqué que son but était d'assurer la transparence des tentatives de lobbying menées par des États étrangers au Canada. Même si le projet de loi ne désignait pas de pays en particulier, peu de temps après sa présentation, M. Chiu a reçu de la rétroaction d'électeurs disant qu'il était raciste et défavorable à la RPC.

Le 6 septembre 2021, le *105.9 Yes My Radio*, un média de nouvelles de Markham, en Ontario, a publié un blogue anonyme en chinois, qui demandait aux lecteurs de « porter attention au registre sur l'influence étrangère de Kenny Chiu ». L'auteur déclarait que toute personne ou tout groupe qui a des liens avec la RPC pourrait être considéré comme un porte-parole de la RPC et serait tenu de s'inscrire.

Le 8 septembre, le *Global Chinese Convergence Media* (le « CGCTV »), un site de nouvelle de Markham, a partagé une publication de blogue légèrement révisée du *105.9 Yes My Radio* qui déclarait que la position défavorable de M. Chiu contre la RPC s'expliquait par ses origines hongkongaises.

Du renseignement disponible au Canada identifie le *105.9 Yes My Radio* et le CGCTV comme ayant des liens étroits avec le gouvernement ou des médias gouvernementaux de la RPC.

Plus tard, pendant la période électorale, M. Chiu a pris connaissance de messages dans les médias sociaux et d'un article anonyme publié le 9 septembre dans le *Today Commercial News*, un journal en langue chinoise de la région de Toronto, qui déclaraient qu'il avait présenté son projet de loi sur le registre dans le but de réprimer la communauté chinoise au Canada et d'obliger les Canadiennes et les Canadiens d'origine chinoise à s'inscrire comme agents étrangers. Le journal n'a pas parlé à M. Chiu avant de publier l'article. Le journal a aussi encouragé ses lecteurs à partager l'article avec d'autres médias d'expression chinoise de l'écosystème médiatique canadien.

M. Chiu a dit à la Commission qu'il avait commencé à conserver des saisies d'écran des messages dans WeChat. Il croit qu'une personne, probablement de la RPC, a utilisé les sentiments de l'électorat contre lui. M. Chiu a rapporté que les bénévoles chinois ont cessé de venir l'aider dans sa campagne, un changement qui, selon lui, était un signe que ces bénévoles avaient été mis en garde de ne pas s'impliquer dans sa campagne.

M. Chiu a tenté de répondre à ce discours dans les médias, mais son message n'a pas été repris ou diffusé par les médias de langue chinoise. M. Chiu dit qu'il a été boudé par les médias d'expression chinoise, lesquels n'ont généralement pas couvert sa campagne. Il dit aussi que la manière dont ces médias l'ont traité était différente du traitement accordé à son opposant du PLC, qui a fini par gagner l'élection.

M. Chiu rapporte l'affaire à la campagne centrale du PCC et au SCRS

Au début du mois de septembre 2021, la direction de la campagne de M. Chiu a contacté des représentants de la campagne centrale du PCC pour les informer de ces préoccupations. À cette époque, Fred DeLorey, le directeur de la campagne du PCC, et Tausha Michaud, la cheffe de cabinet de M. O'Toole, recevaient des échos de la part d'organisateurs de campagne qui se plaignaient que des électeurs dans certaines communautés étaient incités à ne pas voter pour des candidats du PCC.

M. Chiu a aussi signalé ses préoccupations au Service canadien du renseignement de sécurité (le « SCRS »), qui lui a fourni un breffage défensif avant l'élection. M. Chiu a dit que les employés du SCRS ne lui ont rien dit et ne lui ont pas offert d'aide lorsqu'il a exprimé ses préoccupations. Le SCRS lui a demandé une copie des saisies d'écran qu'il avait prises des messages comportant de la mésinformation et de la désinformation. M. Chiu n'a pas eu de nouvelle du SCRS jusqu'à ce qu'il reçoive un breffage à l'automne 2023,

après la parution d'articles dans les médias faisant état de fuites alléguées de rapports de renseignement du SCRS.

Pendant son témoignage, M. Chiu a décrit de manière poignante le besoin qu'il avait d'obtenir de l'aide, sans toutefois en trouver. Je peux comprendre pourquoi il se sentait ainsi. L'aide que le gouvernement pouvait ou devait lui offrir à ce moment n'est pas évidente à identifier. Cette situation soulève néanmoins la question importante de déterminer quand et comment le gouvernement devrait intervenir pour contrer la mésinformation et la désinformation en ligne, y compris pendant les élections. Il est probable que j'explore davantage cette question dans la prochaine phase des travaux de la Commission.

La circulation de l'information jusqu'aux décideurs en période électorale

Durant la période électorale, des agences gouvernementales étaient au courant que des médias associés à la RPC diffusaient et amplifiaient de l'information trompeuse au sujet de la plateforme du PCC, de M. O'Toole et de M. Chiu.

Gallit Dobner, une représentante d'AMC et du MRR au sein du Groupe de travail, a expliqué qu'en date du 9 septembre 2021, le MRR a détecté deux ensembles d'activités complémentaires pouvant constituer des campagnes de désinformation. L'une était plus vaste et ciblait le PCC et M. O'Toole, tandis que l'autre ciblait Kenny Chiu et le projet de loi du registre sur l'ingérence étrangère qu'il avait présenté. Le MRR savait que des articles invitaient les Canadiennes et les Canadiens d'origine chinoise à remettre en question l'opportunité de voter en faveur du PCC et que ces articles étaient publiés dans des médias sociaux de langue chinoise.

Mme Dobner a souligné que le MRR n'avait pas la preuve que la campagne de désinformation était dirigée par un État étranger. Il existait des indications selon lesquelles il s'agissait d'activités coordonnées, mais même si cela pouvait être le fruit d'une intervention de la RPC, il pouvait aussi s'agir d'une réaction organique. Le Groupe de travail en est venu à une conclusion similaire.

Durant la période électorale, l'information recueillie par le MRR au sujet des deux narratifs véhiculant de fausses informations en ligne a été mentionnée dans nombre de ses rapports quotidiens. Ces rapports ont servi à préparer les rapports de situation quotidiens (« RAPSIT ») du Groupe de travail, ces derniers étant ensuite transmis au panel du Protocole public en cas d'incident électoral majeur (le « Panel des cinq »).

Le MRR a également produit des rapports hebdomadaires qui ont été transmis au Groupe de travail ainsi qu'au Comité de coordination sur la sécurité des élections. Le 13 septembre 2021, le MRR a préparé un rapport

portant précisément sur les histoires négatives circulant en ligne au sujet du PCC, et ce rapport a été transmis au Groupe de travail.

Le Panel des cinq a été informé que le MRR suivait de près la situation et des breffages sur la question leur ont été donnés lors de leurs réunions hebdomadaires.

Le Panel des cinq a discuté de la circulation de ces fausses informations. À l'instar du MRR, il a mentionné qu'il était difficile d'attribuer la responsabilité de ces activités à des acteurs ou à des agents étrangers.

À partir de la preuve que j'ai entendue, il est clair qu'attribuer à des États étrangers la responsabilité d'activités menées en ligne est éminemment difficile et qu'il est rare de pouvoir atteindre un degré de certitude absolue. Cependant, je me dois de demander : que pouvons-nous faire face à cette difficulté? Si on ne peut pas s'attendre à ce que les organismes de sécurité et de renseignement attribuent avec certitude la responsabilité d'activités en ligne à des États étrangers, place-t-on la barre trop haut en exigeant qu'une responsabilité certaine soit attribuée avant que le gouvernement intervienne? Ou y a-t-il de bonnes raisons de faire preuve de retenue, même si cela signifie qu'une réponse directe à la désinformation, comme celle vécue par M. Chiu, sera plutôt rare?

De plus, dans le cas de M. Chiu, le Panel des cinq n'était pas enclin à intervenir puisqu'il ne pouvait distinguer les activités en question des débats politiques qui surviennent, et qu'il faut favoriser, durant les élections. Le Panel des cinq a expliqué que des débats peuvent donner lieu à des faussetés tout en étant protégés par la liberté d'expression, pourvu qu'ils ne soient ni parrainés ni amplifiés par des États.

Nous devons admettre que dans le cadre des débats politiques, certaines distorsions de la réalité peuvent être des formes d'expression acceptables, tant qu'elles ne sont pas orchestrées à partir de l'étranger. Cela rend la question de l'attribution de responsabilité d'autant plus pertinente. Il s'agit d'enjeux que je compte examiner davantage durant la prochaine phase de mes travaux.

Le Panel des cinq a conclu que le seuil pour procéder à une annonce publique n'avait pas été atteint et qu'aucune autre mesure n'était justifiée. Sa conclusion reposait sur un certain nombre de considérations, notamment sur les déclarations que M. Chiu avait faites publiquement sur sa plateforme personnelle de médias sociaux au sujet de ces fausses informations et qui, selon eux, ont nettoyé l'écosystème de l'information. Ils ont aussi tenu compte du fait que les fausses informations au sujet de M. O'Toole ont arrêté de circuler en ligne bien avant le jour du scrutin.

L'idée que l'on s'en remette à la capacité de l'écosystème des médias à s'autocorriger me préoccupe. Il peut être trop tard lorsque la désinformation se dissipe. Les dommages au processus démocratique peuvent déjà s'être matérialisés. Le fait que les fausses informations au sujet de M. Chiu et de M. O'Toole se soient estompées avant le jour du scrutin ne signifie pas

qu'elles n'ont eu aucun effet. Il est possible qu'il soit nécessaire d'intervenir plus rapidement en pareil cas. Cependant, il convient également de se demander si le public accepterait que de hauts fonctionnaires déterminent quelles informations doivent être corrigées.

Aucun des représentants de partis politiques qui détenaient l'autorisation de sécurité nécessaire ne s'est souvenu avoir été spécifiquement informé de ces deux séries de fausses informations. Au sein du Groupe de travail, les représentants d'AMC et du Centre de la sécurité des télécommunications (le « CST ») se souviennent de l'avoir fait. Les documents produits dans le cadre des travaux de la Commission comportent plusieurs mentions d'une rencontre avec des représentants de partis politiques le 15 septembre 2021, mais n'indiquent toutefois pas ce qui a été partagé, ou non, au sujet de ces fausses informations. Étant donné les circonstances, le temps qui s'est écoulé depuis et l'absence de documents écrits, je suis incapable de déterminer si l'information a été communiquée de façon appropriée ou non aux représentants des partis politiques.

La plainte du PCC à des fonctionnaires

Peu après l'élection, M. Soliman et Mme Michaud ont avisé par téléphone le Bureau du Conseil privé (le « BCP ») que des candidats du PCC soupçonnaient que des activités d'ingérence étrangère avaient été menées pendant la campagne. L'équipe de campagne du PCC a rassemblé des documents qui ont été envoyés au BCP quelques jours après cet appel.

Le BCP a demandé au Groupe de travail d'étudier les plaintes. Le représentant du SCRS au sein du Groupe de travail a affirmé que les allégations ont été prises au sérieux et que le SCRS et le MRR, principalement, ont consacré des ressources importantes pour évaluer la situation. Dans un rapport d'évaluation du 19 octobre, le Groupe de travail a constaté qu'il lui était impossible de « conclure avec certitude que la RPC a cherché à influencer de façon clandestine et trompeuse les résultats dans les 13 circonscriptions mentionnées par le PCC ». En outre, il n'a pas pu « établir de manière concluante jusqu'à quel point un gouvernement étranger avait cherché à orchestrer, en ligne ou dans les médias, des activités visant à discréditer le PCC, ses candidats ou ses politiques dans l'objectif précis d'influencer l'issue de l'élection »[54].

À mon avis, le Groupe de travail utilise ici un langage qui peut engendrer inutilement de la confusion. Il serait utile que les organismes gouvernementaux qui font de telles évaluations utilisent des mots qui expriment clairement leur position.

---

[54] *SITE TF Assessment* (Évaluation du Groupe de travail), 19 octobre 2021, p. 2, CAN014862.

Le Groupe de travail a remarqué que le contenu des publications était similaire et qu'elles avaient été partagées à des moments rapprochés, ce qui était inhabituel et notable. Il a ajouté que certains des propos reprenaient des arguments que formule ouvertement le gouvernement de la RPC et qui figurent dans la propagande du Parti communiste chinois.

Le 22 octobre 2021, un représentant du BCP a informé M. Soliman et Mme Michaud de l'évaluation du Groupe de travail. Selon M. Soliman, cette rencontre tenait davantage d'un exercice de communication que d'une recherche de la vérité et d'un exercice de politique publique.

De l'avis de M. Soliman, le gouvernement a pris acte des documents du PCC avec une certaine indifférence en affirmant ne pas estimer que des activités d'ingérence avaient été menées pendant la campagne électorale. Cependant, M. Soliman ne disposait d'aucun élément lui permettant de remettre en question leur jugement et savait pertinemment que la situation lui donnait un air de mauvais perdant.

Les conclusions du Groupe de travail demeurent inchangées

Dans son rapport rétrospectif du 17 décembre 2021, le Groupe de travail a confirmé qu'il ne disposait d'aucune preuve claire que l'activité en ligne était attribuable à la RPC, ajoutant toutefois avoir constaté des « indices d'une possible coordination entre divers médias canadiens en langue chinoise et des médias de la RPC et du Parti communiste chinois »[55]. Ces conclusions illustrent les difficultés que présentent l'attribution de responsabilité et l'importance du seuil d'intervention. Selon certains participants, compte tenu des indices d'une possible coordination, des mesures auraient dû être prises. Pour l'heure, je ne suis pas prête à adopter ce point de vue, mais je crois que ces participants soulèvent une question qui mérite d'être approfondie.

[55] *Security and Intelligence Threats to Elections Task Force – After Action Report (2021 Federal Election)* (Groupe de travail sur les menaces en matière de sécurité et de renseignement visant les élections - Rapport rétrospectif [élections fédérales de 2021]), p. 2, CAN002359.

Dans une note préparée en vue d'un breffage à l'intention du bureau du premier ministre en février 2023, le SCRS a reconnu que les activités d'ingérence de la RPC en 2021 avaient « presque certainement » été motivées par une perception voulant que le PCC mît de l'avant une plateforme défavorable à la RPC. Au sujet des activités constatées en ligne, la note précise que :

> [passage caviardé] la coïncidence entre ces efforts et la montée des Conservateurs dans les sondages, les ressemblances entre les propos et des articles publiés par des médias d'État de la RPC, ainsi que les ententes de partenariat entre ces médias au Canada et des entités de la RPC, tout **porte à croire que ces efforts ont été orchestrés ou dirigés par la RPC**[56].

Le directeur Vigneault a confirmé que cette déclaration ne reflétait aucun changement à l'analyse ni aux conclusions du Groupe de travail, particulièrement lorsque ce dernier affirme ne pas être en mesure de conclure que les activités en ligne étaient orchestrées par la RPC.

Je suis convaincue qu'au moment où il a été fait, le constat du Panel des cinq selon lequel les activités en ligne constatées par le MRR ne justifiaient pas une déclaration publique était raisonnable. Toutefois, cette situation met en relief une lacune profonde dans les mécanismes qui permettent de faire face à la mésinformation ou à la désinformation en période électorale, mécanismes que vient entraver davantage l'utilisation de la plateforme WeChat. En outre, l'absence de lignes directrices claires quant au moment où le gouvernement peut agir en l'absence d'une annonce publique par le Panel des cinq, comme ce fut le cas dans l'affaire du *Buffalo Chronicle* en 2019, n'aide pas. Je reviendrai sur ces questions lors de la prochaine phase des travaux de la Commission.

[56] Service canadien du renseignement de sécurité, *Briefing to the Prime Minister's Office on Foreign Interference Threats to Canada's Democratic Institutions* (Breffage pour cabinet du premier ministre sur les menaces d'ingérence étrangère visant les institutions démocratiques du Canada), p. 3, CAN004495. (Le gras est utilisé dans le texte original)

7.4 Le breffage à l'intention des représentants du PLC détenant une autorisation de sécurité

Vers le 12 septembre 2021, des responsables du SCRS, avec l'appui du BCP, ont tenu un breffage avec les représentants autorisés du PLC au sujet d'une question liée à l'ingérence étrangère. Les représentants ont ensuite communiqué les informations à Jeremy Broadhurst, qui était alors un membre haut placé de l'équipe de campagne du PLC et qui était en congé de son poste de chef de cabinet du ministre des Affaires étrangères. Selon M. Broadhurst, les informations qu'il a reçues ne nécessitaient aucune mesure immédiate ni aucun suivi. Entre autres pour des raisons de logistique, M. Broadhurst n'a pas pu, avant le jour de l'élection, communiquer au premier ministre les informations qu'il avait reçues lors du breffage. Il l'a toutefois fait peu après.

Le breffage a porté sur des enjeux dont le Panel des cinq avait pris connaissance à la fin du mois d'août et au début de septembre. Après le breffage aux représentants du PLC, le Panel des cinq a pu assurer le suivi de ces sujets tout au long de la période électorale. À aucun moment, le Panel n'a été d'avis que ces enjeux justifiaient une déclaration publique au sens du Protocole.

7.5 Les soupçons d'ingérence étrangère dans la course à l'élection de Vancouver-Est

Jenny Kwan est députée de Vancouver-Est. Cette circonscription englobe le quartier chinois historique de Vancouver, qui est le plus important au Canada. Membre du caucus néo-démocrate, Mme Kwan a été élue pour la première fois à la Chambre des communes en 2015 après avoir fait carrière en politique municipale et provinciale. Canadienne d'origine chinoise, Mme Kwan a immigré de Hong Kong.

Publiquement, Mme Kwan a fait des déclarations et formulé des opinions défavorables au gouvernement de la RPC. Elle commémore souvent le massacre de la place Tiananmen et participe à de nombreux rassemblements communautaires en tant qu'activiste et élue. Ses préoccupations et ses déclarations publiques au sujet des politiques de la RPC, surtout en ce qui concerne Taïwan, Hong Kong et la communauté ouïghoure, ont pris de l'ampleur vers 2019.

Selon son témoignage, Mme Kwan aurait vécu plusieurs incidents pouvant être attribuables à l'ingérence de la RPC en réaction à ses positions. Ces incidents se sont notamment produits lors de la période entourant les élections de 2021.

L'exclusion lors d'activités communautaires

Depuis qu'elle prend davantage de positions publiques critiques envers le gouvernement de la RPC, Mme Kwan a constaté un changement radical dans ses relations, auparavant cordiales, avec les grandes organisations communautaires chinoises de sa circonscription. Depuis 2019, celles-ci ne l'invitent plus à certaines de leurs activités importantes.

Mme Kwan a remarqué que ses électeurs sont plus craintifs à l'idée de voter pour elle et qu'ils s'inquiètent de la possibilité que le gouvernement chinois découvre qu'ils ont voté pour elle ou l'ont appuyée, ce qui compromettrait la sécurité de leurs familles en Chine.

En guise d'exemple, Mme Kwan a témoigné au sujet d'une situation où elle a été exclue d'une activité communautaire importante. En 2022, dans sa circonscription, une célébration publique a marqué le Nouvel An lunaire. Le moment revêtait une importance particulière, car la pandémie de COVID avait empêché la tenue de l'événement les années précédentes. Deux groupes l'organisaient, dont l'un, la Chinese Benevolent Association, a des liens présumés avec le Département du travail du Front uni (« DTFU »). Le DTFU est un ministère du Parti communiste chinois qui est chargé de recueillir du renseignement et de mener des activités d'ingérence étrangère, notamment en influençant la diaspora chinoise vivant dans d'autres pays.

Mme Kwan n'a pas été invitée à cette activité, contrairement aux députés d'autres circonscriptions de Vancouver. À son avis, elle en a été exclue en raison de son appui aux manifestants pour la démocratie à Hong Kong et de la motion relative au génocide des Ouïghours présentée à la Chambre des communes.

Je souligne que, d'après le renseignement disponible, des représentants de la RPC ont coordonné, lors des élections générales de 2019, l'exclusion de candidats de partis présumés défavorables à la RPC lors d'activités communautaires dans la région du Grand Vancouver. Pour ce faire, ils auraient eu recours à des intermédiaires de la RPC. Toujours selon le renseignement disponible, l'exclusion délibérée de politiciens lors d'activités communautaires sino-canadiennes semble s'être poursuivie en 2020 et en 2021.

Le dîner en l'honneur d'un candidat du PLC

Mme Kwan a soulevé des préoccupations relatives au fait que Fred Kwok, membre éminent de la communauté chinoise de Vancouver, ait organisé un dîner gratuit en appui à son adversaire libéral à l'élection de 2021. Selon Mme Kwan, les invitations publiées dans WeChat enjoignaient aux membres de la communauté de voter pour un député « qui se préoccuperait des problèmes des ressortissants chinois », ces derniers étant des personnes qui se soucient en priorité des questions qui intéressent le gouvernement chinois.

Le 7 septembre 2021, les avocats du NPD ont porté plainte au Bureau du commissaire aux élections fédérales (« BCEF »), soutenant que l'organisateur du dîner avait enfreint les règles électorales qui s'appliquent aux parties enregistrées en tant que tiers auprès d'Élections Canada. En réaction, M. Kwok a déclaré que le dîner avait coûté 1 500 $. Mme Kwan est d'avis que le coût réel était bien supérieur.

Après l'enquête du BCEF, l'agent officiel de campagne du PLC dans Vancouver-Est s'est vu imposer une amende administrative pour avoir omis de déclarer le dîner comme contribution non monétaire. Le BCEF a déterminé que l'organisateur du dîner n'avait enfreint aucun règlement pris en application de la *Loi électorale du Canada*. Le BCEF n'a trouvé aucune trace de financement étranger et a souligné que ce sont les organisateurs libéraux qui avaient, en fait, approché M. Kwok pour qu'il organise le dîner.

Mme Kwan a aussi informé la Gendarmerie royale du Canada et le SCRS que le dîner avait lieu. Selon elle, l'incident n'a pas soulevé un grand intérêt chez les organismes gouvernementaux qui ont reçu ce signalement.

Le Groupe de travail a produit un RAPSIT le 7 septembre 2021. Ce rapport précise que le MRR avait connaissance des invitations au dîner publiées sur WeChat. Toujours selon ce rapport, « plusieurs sources ouvertes » soutiennent que le groupe WeChat sur lequel les invitations ont été publiées serait lié au DTFU. Mme Kwan a affirmé que les organismes gouvernementaux qu'elle avait contactés ne lui ont pas dit que le Groupe de travail connaissait l'existence de ce dîner.

Anne McGrath, représentante du NPD auprès du Groupe de travail, a affirmé ne pas avoir été informée, elle non plus, de menaces d'ingérence étrangère au cours de l'élection de 2021.

7.6 Les soupçons d'ingérence étrangère de la part du gouvernement indien

Des agences de renseignement ont signalé que des responsables indiens ont :

> continué à mener des activités d'ingérence étrangère au Canada, directement et indirectement, en faisant appel à des intermédiaires. Durant la 44e élection générale, des responsables indiens ont manifesté de l'intérêt pour le scrutin dans certaines circonscriptions et espéraient probablement que des candidats favorables à l'Inde soient élus ou, à tout le moins, que les candidats perçus comme étant défavorables à l'Inde ne le soient pas[57].

Le renseignement disponible révèle également qu'en 2021 le gouvernement indien a possiblement tenté de soutenir financièrement des candidats, de manière clandestine, par le biais d'un intermédiaire. Les candidats concernés pourraient ne jamais avoir connu la provenance de ces contributions.

Dans le complément classifié du présent rapport, j'examine le renseignement pouvant exister sur une possible situation d'ingérence étrangère de l'Inde lors des élections générales de 2021, la dissémination de ce renseignement au sein du gouvernement et les mesures prises en réponse. Je n'ai, à cet égard, observé aucune lacune en ce qui concerne la circulation de l'information ou la réponse du gouvernement.

7.7 Activité présumée de désinformation russe

Le renseignement disponible révèle que la Russie dispose de grands moyens et qu'elle cherche à miner la confiance du public dans les systèmes politiques et les processus démocratiques en Occident. Toutefois, les agences de renseignement ont conclu que la Russie ne représente probablement pas un acteur d'ingérence étrangère important en lien avec les élections fédérales canadiennes. Rien ne montre que la Russie chercherait à cibler un parti ou un chef politique canadien particulier à des fins d'ingérence

[57] *Security and Intelligence Threats to Elections Task Force - After Action Report (2021 Federal Election)* (Groupe de travail sur les menaces en matière de sécurité et de renseignement visant les élections – Rapport rétrospectif [élections fédérales de 2021]), p. 6, CAN002359.

étrangère, puisque le Kremlin estime vraisemblablement que les positions des principaux partis fédéraux au Canada à l'égard de la Russie ne divergent pas beaucoup.

Le Panel des cinq n'a pas observé ni été informé de campagne de désinformation concertée par la Russie durant l'élection de 2021.

Certains participants qui représentent des communautés issues des diasporas ne partagent pas ce point de vue et insistent pour que la Commission mène sa propre enquête approfondie à l'égard de l'ingérence russe. Bien que je comprenne leur souhait, ce n'est pas quelque chose que la Commission peut accomplir. En effet, elle n'a ni l'expertise ni le mandat d'agir en tant qu'agence de renseignement à part entière.

Je conviens avec ces participants que le manque de renseignement collecté par le SCRS ou le CST ne prouve pas de manière définitive que la Russie n'a pas commis d'ingérence dans l'élection de 2021. Cela signifie seulement qu'une telle ingérence n'a pas été observée.

Bien entendu, la Commission souhaite entendre des communautés issues des diasporas d'une grande diversité de pays lors de la prochaine phase de ses travaux, ainsi que d'autres témoins. Si des informations suggérant que la Russie, ou tout autre pays, se sont livrés à de l'ingérence étrangère dans les élections de 2019 ou de 2021 sont alors présentées à la Commission, cette dernière les accueillera et les examinera comme il se doit.

CHAPITRE 8

L’évaluation des répercussions

8.1	Aperçu	164
8.2	Il y a eu de l’ingérence étrangère dans les élections de 2019 et de 2021	165
8.3	L’ingérence étrangère n’a pas eu d’incidence sur le système électoral lui-même	166
8.4	L’ingérence étrangère n’a pas eu d’incidence sur la formation du gouvernement	167
8.5	L’ingérence étrangère aurait pu avoir une incidence sur les résultats dans certaines circonscriptions	168
8.6	L’ingérence étrangère a eu une incidence sur l’écosystème électoral en 2019 et en 2021	170
8.7	L’ingérence étrangère ébranle la confiance envers la démocratie canadienne	171
8.8	L’ingérence étrangère affecte différemment les communautés issues des diasporas	172

8.1 Aperçu

Pour cette première phase des travaux de la Commission, et conformément à mon mandat, je me suis concentrée sur les élections générales de 2019 et de 2021. Cela m'a permis d'apprendre que l'ingérence étrangère est bien réelle et toujours présente, non seulement au Canada, mais partout dans le monde. J'ai aussi appris que le gouvernement prend des mesures pour tenter de la contrer, qu'une élection soit en cours ou non.

En un sens, l'ingérence étrangère est comme la criminalité. Elle est toujours présente et ses méthodes évoluent. Même si le gouvernement dispose de moyens pour y répondre, il est vraisemblablement impossible de l'éradiquer complètement. Cela dit, il est nécessaire de décourager ce phénomène, et il faut prendre des mesures pour atténuer ses effets.

Compte tenu de cette réalité, la question est de savoir si l'ingérence étrangère a atteint un degré suffisant pour porter atteinte à l'intégrité des élections générales de 2019 et de 2021.

Pour y répondre, je crois utile d'examiner une série de questions relatives à ces deux élections et à l'incidence que l'ingérence étrangère a pu avoir sur elles.

- **Les élections générales de 2019 et de 2021 ont-elles fait l'objet d'ingérence étrangère?**

  Oui. Je n'ai aucun mal à conclure en ce sens.

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

  Non. Les élections ont été administrées avec rigueur.

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

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

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

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

- **L'ingérence étrangère a-t-elle eu une incidence sur l'écosystème électoral dans son ensemble?**

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

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

  Oui, malheureusement, et c'est peut-être là le préjudice le plus grave que l'ingérence étrangère a causé au Canada.

- **L'ingérence étrangère a-t-elle affecté toute la population de manière égale?**

  Non. Les moyens et les méthodes de l'ingérence étrangère causent des préjudices distincts aux communautés issues des diasporas au Canada. Leurs expériences ne doivent pas être ignorées et une attention particulière doit leur être accordée.

8.2 Il y a eu de l'ingérence étrangère dans les élections de 2019 et de 2021

Les événements dont je fais état dans les chapitres 6 et 7 sous-tendent ma conclusion voulant que des États étrangers aient mené des activités d'ingérence étrangère lors des deux dernières élections générales. Je dois souligner que d'autres événements que je ne peux pas décrire dans le rapport public, mais qui sont décrits dans le complément classifié, fondent également ma conclusion.

Je ne suis pas la seule à en être arrivée à cette conclusion. En fait, il me semble que peu de gens pourraient sérieusement parvenir à une conclusion différente. M. Vigneault, directeur du Service canadien du renseignement de sécurité (le « SCRS »), a affirmé que son organisation savait que la République populaire de Chine (la « RPC ») a cherché à s'ingérer de manière clandestine et trompeuse dans les élections de 2019 et de 2021. En 2019, le panel du Protocole public en cas d'incident électoral majeur (le « Panel des cinq ») est arrivé à la même conclusion. En 2019, le Groupe de travail sur les menaces en matière de sécurité et de renseignement visant les élections (le « Groupe de travail ») a constaté que certaines circonscriptions et que certains candidats faisaient l'objet d'activités d'ingérence de la RPC et, dans une moindre mesure, de l'Inde et du Pakistan. En 2021, le Groupe de travail a conclu que la RPC s'était ingérée dans les élections de 2021. Ces observations, de plus, concordent avec la teneur des résumés du renseignement disponible au Canada qui peuvent être communiqués publiquement.

Comme je l'ai mentionné, l'ingérence étrangère est malheureusement une réalité sur le plan géopolitique. Il n'est donc pas surprenant que les agences canadiennes de renseignement aient constaté des agissements de cette nature dans le contexte de ces deux élections. Toutefois, ces actes d'ingérence ont-ils effectivement eu des répercussions sur les élections? C'est à cette question importante que la Commission doit répondre.

8.3 L'ingérence étrangère n'a pas eu d'incidence sur le système électoral lui-même

La preuve administrée démontre à mon avis que l'ingérence étrangère n'a pas porté atteinte à l'intégrité du système électoral du Canada en 2019 ni en 2021. Notre système électoral est robuste.

J'entends par « système électoral » l'ensemble des règles et des mesures de contrôle qu'Élections Canada administre pour sécuriser les élections. En ce sens, le système électoral se définit par les règles prévues à la *Loi électorale du Canada* et les moyens que prend Élections Canada pour les mettre en œuvre.

En ce qui concerne les enjeux qui relèvent du mandat d'Élections Canada, Stéphane Perrault, directeur général des élections lors des deux élections, a affirmé avoir un degré de confiance élevé quant à l'intégrité des résultats électoraux, tant à l'échelle nationale qu'à celle des circonscriptions. Je suis d'accord, et aucune preuve ne va à l'encontre de cette conclusion.

En outre, le Groupe de travail n'a rien constaté qui donnerait à penser que des acteurs étatiques étrangers ont visé particulièrement Élections Canada ou les réseaux du système électoral, que ce soit en 2019 ou en 2021, soulignant la résilience des systèmes électoraux.

En 2021, l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe a envoyé une équipe d'observateurs électoraux qui a conclu qu'Élections Canada avait organisé l'élection avec impartialité et transparence. Cette équipe accordait une grande confiance à l'intégrité d'Élections Canada.

Élections Canada a fait appel au Centre canadien pour la cybersécurité afin de protéger l'infrastructure informatique des élections. Par ailleurs, le Centre de la sécurité des télécommunications (le « CST »), qui était autorisé à mener des cyberopérations défensives pour protéger les institutions démocratiques et électorales, dont Élections Canada, n'a identifié aucun motif pour mener de telles opérations pendant l'une ou l'autre des élections.

J'estime donc que tout indique que les électeurs ont été en mesure de voter et que leurs votes ont été comptabilisés en bonne et due forme.

8.4 L'ingérence étrangère n'a pas eu d'incidence sur la formation du gouvernement

Tenter de mesurer les répercussions de l'ingérence étrangère sur les résultats électoraux est une tâche intrinsèquement difficile. Il est généralement impossible d'établir un lien direct entre un incident précis et l'issue d'une élection, tout comme d'établir un lien direct entre les différentes activités d'ingérence étrangère qui ont eu lieu pendant les élections, souvent subtiles, et le nombre final de sièges obtenus par chacun des partis à la Chambre des communes.

Cependant, lorsque j'examine les élections générales de 2019 et de 2021 dans leur ensemble, je suis d'avis que les activités d'ingérence étrangère, peu importe les répercussions qu'elles ont pu avoir, n'ont pas eu d'incidence sur l'identité du parti qui a formé le gouvernement. C'est le Parti libéral qui aurait pris le pouvoir, avec ou sans ingérence étrangère. Selon moi, l'ingérence étrangère aurait pu avoir une incidence uniquement dans les quelques circonscriptions dans lesquelles elle s'est produite.

Comme il en a été question au chapitre 7, il est vrai qu'une certaine désinformation a eu cours de manière plus étendue au sujet du Parti conservateur du Canada (le « PCC »), d'Erin O'Toole, chef du PCC lors de l'élection de 2021, et de Kenny Chiu, candidat conservateur. Toutefois, compte tenu de sa nature et de sa portée, il m'apparaît que cette désinformation était seulement susceptible d'entraîner des répercussions dans certaines communautés. Je ne dis pas cela pour minimiser la gravité de cet incident, mais pour évaluer de façon réaliste son incidence sur les résultats réels de l'élection à l'échelle nationale.

Je rappelle qu'en 2019, le PLC a obtenu 157 sièges alors que le PCC, qui a terminé deuxième, en a obtenu 121. En 2021, le PLC a obtenu 160 sièges et le PCC 119.

Encore ici, je ne suis pas la seule à conclure que l'ingérence étrangère n'a pas eu d'incidence sur la formation du gouvernement. M. O'Toole, chef du PCC en 2021, Walied Soliman, son coprésident de campagne, Michael Chong, un autre député conservateur ayant témoigné devant la Commission, et le PCC lui-même ont tous affirmé à la Commission que l'ingérence étrangère n'a pas empêché le PCC de prendre le pouvoir.

M. O'Toole a d'ailleurs mentionné que le PCC avait en mains des modèles prédictifs des résultats et que les votes que le PCC anticipait obtenir en sa faveur dans certaines circonscriptions ont commencé à diminuer lorsque la désinformation s'est répandue. Toutefois, le nombre de circonscriptions touchées aurait été insuffisant pour conclure que le Parti libéral n'aurait pas formé le gouvernement. Les représentants du PCC acceptent ce fait.

Accepter que le PLC ait quand même formé le gouvernement n'est pas nécessairement une chose facile à faire. Pour des personnes qui croient sincèrement et de bonne foi que l'ingérence étrangère a eu des répercussions graves, il pourrait en effet être tentant d'attribuer la défaite à cette ingérence. Le fait que l'on s'accorde à dire que ce n'est pas le cas démontre le sérieux avec lequel les participants ont abordé les travaux de la Commission.

8.5 L'ingérence étrangère aurait pu avoir une incidence sur les résultats dans certaines circonscriptions

Je ne peux cependant exclure la possibilité que l'ingérence étrangère ait pu affecter le résultat de l'élection dans certaines circonscriptions. Cependant, à mon avis, le nombre de circonscriptions touchées est relativement peu élevé et les conséquences ultimes de l'ingérence étrangère demeurent incertaines. Ci-dessous, je traite de deux exemples de circonscriptions qui ont été possiblement touchées.

En 2019, un premier épisode possible d'ingérence étrangère a été constaté lors de la course à l'investiture du Parti libéral dans la circonscription de Don Valley-Nord, située dans la grande région de Toronto. Tel qu'expliqué, il existe en effet de sérieuses raisons de croire que des étudiants étrangers, vraisemblablement chinois, ont été conduits en autobus pour participer à la course à l'investiture dans cette circonscription et ont probablement voté pour Han Dong. Certaines informations contenues dans le complément classifié renforcent d'ailleurs cette conclusion.

Si la RPC s'est ingérée dans la course à l'investiture dans la circonscription de Don Valley-Nord, je ne peux exclure la possibilité qu'il y ait eu des répercussions sur le résultat. La course a été « très serrée » et il est impossible de déterminer combien d'étudiants étaient à bord du ou des autobus ou pour quel candidat ils ont voté. Puisque la circonscription de Don Valley-Nord était considérée comme un bastion libéral, et bien que l'ingérence étrangère ait pu avoir une incidence sur la course à l'investiture, il est peu probable que cette ingérence ait eu une incidence sur le parti qui a gagné la circonscription au terme de l'élection. Cependant, cela aurait pu avoir une incidence sur l'identité de la personne qui a été élue au Parlement. Il s'agit d'un élément important.

En 2021, un événement important suggérant de l'ingérence étrangère a eu lieu dans la circonscription de Steveston–Richmond-Est.

Comme j'en discute au chapitre 7, à compter de la fin du mois d'août jusqu'au début de septembre 2021, des informations trompeuses au sujet du

Parti conservateur, de M. O'Toole et du candidat conservateur Kenny Chiu ont circulé dans certains médias dont les liens avec la RPC sont connus ou font l'objet de soupçons. Les articles en question dépeignaient le Parti conservateur et ses candidats comme étant défavorables à la Chine et tentaient de dissuader les Sino-Canadiens de voter pour eux.

Bien qu'aucun lien définitif n'ait pu être établi entre ces faux propos et la RPC, certains indicateurs probants pointent vers l'implication de la RPC. Bien qu'il soit possible que la RPC n'ait pas donné d'ordre direct à ce sujet, il est aussi possible que cela n'ait pas été nécessaire, les personnes voulant aider la RPC sachant souvent quoi faire sans attendre quelque instruction que ce soit. C'est d'ailleurs là une des raisons pour lesquelles l'ingérence de la Chine est aussi insidieuse et difficile à détecter.

Cela étant, il est difficile de déterminer quelle a été l'incidence des informations trompeuses sur le résultat électoral dans cette circonscription où se présentait M. Kenny Chiu. Une multitude de facteurs peuvent influencer le vote d'une personne. De plus, au Canada, le vote est secret. Il n'est donc pas possible d'établir un lien direct entre les propos trompeurs diffusés dans les médias et le vote des électeurs. Et même si je présumais que certains électeurs ont changé d'opinion et voté différemment, je ne serais pas en mesure de savoir si leur nombre a été suffisant pour modifier le résultat.

Tout ce que je suis en mesure de conclure est qu'il existe une possibilité raisonnable que ces propos tenus dans les médias aient eu une incidence sur le résultat dans la circonscription de Steveston–Richmond-Est. Je ne peux dire davantage.

Je note que plusieurs personnes ont suggéré que l'ingérence étrangère a eu des répercussions sur de nombreux sièges lors des élections de 2021. À mon avis, la preuve qui a été portée à ma connaissance ne permet pas de tirer une telle conclusion. Je constate aussi que la présumée campagne de désinformation qui a pris pour cible M. O'Toole et le PCC visait une communauté précise. Bien qu'une telle campagne ait pu avoir une incidence dans une circonscription comme celle de M. Chiu, il est plus difficile de dire si elle a pu avoir des répercussions à plus grande échelle. Il est possible que les propos tenus en ligne aient pu mener à des allégations à plus grande échelle voulant que le Parti conservateur soit raciste et anti-asiatique, et ainsi qu'ils aient pu avoir des conséquences plus importantes. Je n'ai toutefois rien sur quoi m'appuyer pour tirer une conclusion selon laquelle cela est arrivé.

Je n'écris pas cela dans l'intention de minimiser les préoccupations légitimes des personnes qui ont soulevé ces questions. Ma conclusion repose uniquement sur la preuve qui a été portée à ma connaissance. Et comme je le mentionne ci-dessous, que les résultats électoraux soient affectés ou non, il demeure que l'ingérence étrangère est répandue, insidieuse et nuisible aux institutions démocratiques du Canada.

8.6 L'ingérence étrangère a eu une incidence sur l'écosystème électoral en 2019 et en 2021

Même si le résultat des élections à l'échelle nationale n'a pas été compromis et que seulement quelques courses aient pu être affectées au niveau des circonscriptions, je conclus que l'ingérence étrangère a eu une incidence sur l'écosystème électoral en 2019 et 2021.

Le terme « écosystème électoral » renvoie non seulement au processus électoral en tant que tel et aux personnes qui y prennent part, comme les membres des partis politiques, les candidats et les électeurs, mais aussi aux normes qui contribuent à assurer une élection libre et juste. Parmi ces normes se trouvent les libertés d'expression et de presse, le droit des électeurs de ne pas être induits en erreur, de ne faire l'objet ni de mesures d'incitation ni de coercition, et le droit d'être à l'abri de la répression transnationale.

De mon point de vue, l'ingérence étrangère a des répercussions dès lors qu'un seul électeur, en raison de l'action d'un État étranger, conditionne son vote ou décide de ne pas voter à la suite d'une incitation directe ou indirecte, de mésinformation, de désinformation ou de coercition. L'ingérence étrangère qui décourage la participation et le discours politique mine les processus démocratiques du Canada.

De plus, les impacts de l'ingérence étrangère doivent être examinés au-delà de la simple expression du vote. En effet, l'ingérence étrangère peut influencer l'interaction des candidats avec la communauté ainsi que la manière dont les propositions politiques sont formulées et défendues. Ces formes de répercussions, plus subtiles et plus difficiles à constater, sont bien réelles et, selon moi, tout aussi dommageables.

Comme je l'ai déjà indiqué, il est difficile d'évaluer les effets de l'ingérence étrangère. Cependant, la preuve me permet de conclure que l'ingérence étrangère a probablement eu une incidence sur le vote de certains électeurs lors des élections générales de 2019 et de 2021. De manière plus générale, l'ingérence ayant eu lieu en 2019 et 2021 a miné le droit des électeurs de jouir d'un écosystème électoral libre de coercition ou d'influence secrète. Cette incidence est peut-être limitée pour le moment, mais ses effets risquent de s'aggraver dans le futur si on n'y prend pas garde.

Je tiens également à souligner qu'il existe un risque réel que l'ingérence étrangère influence les positions et le discours des politiciens, risque qui est appelé à s'aggraver si aucune mesure n'est mise en place pour l'atténuer. Une telle situation serait très dommageable pour le fonctionnement de la démocratie canadienne en ce qu'elle mettrait à mal le principe fondamental voulant que les politiciens soient libres d'exprimer leurs opinions et celles de leurs électeurs, sans craindre de s'attirer les foudres d'un État étranger.

8.7 L'ingérence étrangère ébranle la confiance envers la démocratie canadienne

La conséquence principale de l'ingérence étrangère dans les élections de 2019 et de 2021 aura été de diminuer, à tort ou à raison, la confiance qu'éprouvent certaines Canadiennes et certains Canadiens envers le processus démocratique.

Dans un pays démocratique comme le Canada, la confiance du public à l'endroit des institutions gouvernementales est fondamentale. Cette confiance contribue à l'acceptation des politiques publiques, favorise la participation politique, renforce la cohésion sociale et établit la légitimité des institutions.

Cette confiance est ébranlée lorsque les Canadiennes et les Canadiens ont l'impression que l'intégrité du processus électoral a été mise à mal.

Alors qu'à une certaine époque, seules les agences de sécurité et de renseignement connaissaient l'existence de l'ingérence étrangère, le chat est maintenant sorti du sac. Il en résulte que la confiance des Canadiennes et des Canadiens dans leurs processus électoraux est ébranlée. Si rien n'est fait, le spectre de l'ingérence étrangère menace d'effriter davantage la confiance de la population envers la résilience de nos institutions démocratiques.

Ironiquement, je souligne que de nombreux États qui mènent des activités d'ingérence étrangère cherchent précisément à saper la confiance envers la démocratie et le gouvernement. Et rétablir une confiance ébranlée peut prendre beaucoup de temps. Il est donc important que le gouvernement du Canada déploie tous les efforts requis pour redonner à la population confiance en ses institutions démocratiques. Pour ce faire, il doit l'informer de la menace que constitue l'ingérence étrangère et des façons d'y faire face, et prendre lui-même des mesures concrètes et musclées pour la détecter, l'atténuer et pour en dissuader les auteurs. J'espère que les travaux que la Commission réalisera lors de la deuxième phase seront utiles à cet égard.

8.8 L'ingérence étrangère affecte différemment les communautés issues des diasporas

Au début de la phase factuelle des audiences, j'ai entendu les témoignages d'un groupe composé de membres de communautés issues de différentes diasporas. Mon but était de mieux comprendre comment l'ingérence étrangère affecte leurs communautés et de mettre en contexte les témoignages que j'allais entendre par la suite.

L'ingérence étrangère vise souvent les communautés issues des diasporas, réalité dont je traite au chapitre 4. Voici quelques-unes des nombreuses informations contextuelles que m'ont fournies ces personnes.

Selon elles, les gouvernements de leurs pays d'origine visent des personnes au Canada afin de promouvoir leurs programmes politiques. Pour ce faire, ces gouvernements tentent de semer la division au sein des communautés au Canada, perturbent le système politique canadien de différentes manières au profit de politiques étrangères et, étant à la recherche de celles et ceux qui font la promotion de la démocratie dans un pays étranger, espionnent des Canadiennes et des Canadiens.

Aussi, selon ces personnes, l'ingérence étrangère se déploie de différentes manières. Il y a la désinformation et la manipulation de l'information, mais aussi les menaces qui visent des communautés. Les personnes issues de ces communautés ont été attaquées par les gouvernements de leurs pays d'origine sur les médias sociaux, ont subi des cyberattaques, ont été placées sous surveillance et menacées verbalement et physiquement. Des membres de leurs familles, dans leur pays d'origine, ont vu leur passeport confisqué ou leur demande de passeport refusée, de sorte qu'ils ne peuvent plus leur rendre visite au Canada. Certaines personnes se voient refuser l'accès aux consulats de leur pays d'origine, ce qui peut avoir des conséquences sur leur statut d'immigration au Canada et sur leur capacité à se rendre dans certains autres pays, dont leur pays d'origine.

Certaines personnes expliquent que leur famille, demeurée dans leur pays d'origine, est la cible de menaces de la part de la RPC ou de la Russie. La RPC, ajoutent-elles, bloque les communications entre les personnes expatriées et leurs proches et amis en Chine. Parallèlement, la RPC a recours à des incitatifs, comme des repas dispendieux et des voyages en Chine. Quant à la Russie, elle applique des lois qui lui permettent d'intenter des poursuites criminelles contre des personnes qui, à l'étranger, se livrent à de l'activisme politique.

Pour les communautés issues des diasporas, la répression transnationale est une préoccupation bien réelle. Selon l'un des membres qui ont témoigné, la répression transnationale se manifeste lorsque le pays d'origine, grâce à

l'influence qu'il exerce sur un autre pays, y fait emprisonner l'un de ses ressortissants et, souvent, organise son extradition vers le pays d'origine. D'autres membres ont utilisé cette expression de manière plus générale pour désigner le traitement répressif que subissent des communautés issues des diasporas, qui peut notamment se traduire par de l'ingérence étrangère.

En ce qui a trait au processus électoral en particulier, l'ingérence étrangère a notamment pour effet de décourager des membres des diasporas au Canada de participer aux activités de leur communauté, y compris par le biais du processus politique. Elle les dissuade également de s'exprimer librement dans la sphère publique. La désinformation peut miner la crédibilité de politiciens qui font partie d'une diaspora, discréditer des électeurs de ces communautés et exclure certains de leurs membres du processus politique. Elle peut même décourager des membres de ces diasporas de se lancer en politique.

Une autre conséquence de l'ingérence étrangère est d'accentuer la méfiance envers la démocratie et les médias canadiens.

Ces faits ne font pas que m'aider à comprendre l'ingérence étrangère. Ils reflètent l'expérience de milliers de Canadiennes et de Canadiens qui devraient pouvoir bénéficier des mêmes droits et libertés que quiconque au sein de la société canadienne. L'ingérence étrangère et la répression transnationale les privent de cette possibilité. Même si l'ingérence étrangère touche l'ensemble des Canadiennes et des Canadiens, il serait naïf de croire qu'elle a les mêmes répercussions pour tout un chacun.

Lorsque vient le moment d'évaluer le préjudice que l'ingérence étrangère a causé aux processus démocratiques du Canada, et donc à la vie démocratique canadienne, cette réalité ne doit jamais être oubliée.

Conclusion

Comme je l'ai expliqué au chapitre 2, la présentation de ce rapport ne marque pas la fin de mes travaux sur les élections générales de 2019 et de 2021. En conséquence, il se peut que la preuve qui sera administrée dans le cadre de la prochaine phase des travaux de la Commission m'oblige à revoir ou à élargir mes conclusions. De plus, la preuve recueillie durant cette phase-ci orientera la prochaine phase de mon mandat.

Par exemple, l'une des difficultés que comporte la lutte contre l'ingérence étrangère dans le contexte électoral tient au fait que la confiance à l'égard de la démocratie chute dès que les répercussions de l'ingérence étrangère sont connues. Ainsi, si le gouvernement a fixé un seuil élevé à atteindre dans le cadre du Protocole public en cas d'incident électoral majeur, c'est en partie parce que le fait d'annoncer publiquement que la capacité du Canada à tenir des élections libres et équitables est menacée risquerait d'amener les gens à perdre confiance dans le processus électoral. Alors que l'annonce publique de menaces peut permettre de sonner l'alarme, elle peut aussi servir les intérêts d'États étrangers qui cherchent à semer la discorde et à discréditer la démocratie.

Jusqu'à maintenant, la preuve indique que les gens ont raison d'être préoccupés et de vouloir faire la lumière sur ce qui se produit. Mais elle indique aussi que nous devons procéder avec prudence pour éviter de miner inutilement la confiance du public à l'égard d'un système qui demeure fondamentalement fiable. Cette situation paradoxale est l'une des questions sur lesquelles je me pencherai lors de la prochaine étape de mes travaux.

La lutte contre la mésinformation et la désinformation en ligne suscite des difficultés similaires lorsque le seuil justifiant une annonce publique au sens du Protocole public en cas d'incident électoral majeur n'est pas atteint. En 2021, le gouvernement semblait exiger un très haut degré de certitude avant d'attribuer des activités en ligne à des États étrangers, en partie parce qu'il craignait d'intervenir dans le discours démocratique canadien. Il faut s'intéresser à cette question.

Une question connexe est de déterminer si le Canada dispose au départ des outils nécessaires pour lutter efficacement contre la mésinformation et la désinformation en ligne. Par exemple, s'il convenait d'intervenir dans une situation comme celle des propos qui ont circulé au sujet de M. Kenny Chiu, qui devrait intervenir? Et comment faudrait-il procéder?

Avant que je puisse formuler des recommandations définitives, il faudra étudier davantage la façon dont le renseignement et l'information sur l'ingérence étrangère devraient être communiqués au sein du gouvernement, de même que la façon dont ils devraient être communiqués au public et aux personnes potentiellement vulnérables à l'ingérence étrangère. À mon avis, la preuve que j'ai entendue jusqu'à maintenant ne révèle pas de mauvaise foi ni

d’information qui aurait été volontairement retenue de façon inappropriée. Toutefois, elle révèle qu’à certaines occasions, de l’information en lien avec l'ingérence étrangère ne s’est pas rendue aux destinataires voulus, tandis qu’à d’autres occasions, les destinataires ont mal interprété l’information qu’ils ont reçue. Il s’agit de sérieux problèmes sur lesquels il faudra enquêter et dont il faudra tenir compte.

En outre, je souligne que le SCRS, qui communique une vaste gamme d’information et travaille fort pour accroître la sensibilisation à la lutte contre l'ingérence étrangère, fait néanmoins preuve de circonspection quant aux détails qu’il communique à ses clients au sujet du renseignement qu’il a recueilli et des conclusions qu’il en tire.

À mes yeux, le fait de révéler uniquement de l’information générale, sans entrer dans les détails, risque de miner l’importance de ce qui est communiqué, ce qui réduit du même coup la probabilité que les destinataires comprennent bien la situation et prennent les mesures qui s’imposent. Cela dit, j’admets qu’il est possible que des considérations sur les plans opérationnel et de la sécurité exigent de restreindre les détails communiqués. Quoi qu’il en soit, nous devons envisager, s’il est possible et s’il est indiqué, que les agences responsables du renseignement communiquent davantage de détails.

Il faudra par ailleurs étudier en profondeur la question de l’attribution de la responsabilité des activités d’ingérence étrangère. Selon la preuve que j’ai entendue, il peut s’avérer extrêmement difficile de déterminer les acteurs étatiques étrangers qui se sont ingérés dans une élection, particulièrement en raison de l’utilisation de tactiques et d’outils sophistiqués en ligne et du recours à des intermédiaires et à des collaborateurs.

Finalement, je tiens à réitérer que même les conclusions factuelles que je formule dans ce rapport demeurent préliminaires. En effet, il se pourrait que je doive y apporter des modifications en fonction de la preuve que j’entendrai durant la prochaine phase des audiences. Notamment, à mesure que la Commission colligera des informations auprès des communautés issues des diasporas au Canada, il se pourrait que je doive modifier certaines de mes conclusions initiales.

Je me pencherai sur ces questions et bien d’autres dans le cadre de la poursuite de mes travaux. Pour l’heure, je me contenterai d’affirmer que la Commission, grâce à l’aide des participants, des témoins et du public, réalise des progrès substantiels, mais qu’il reste encore beaucoup à faire.

ANNEXE A

Glossaire

Terme	Sigle ou Abréviation	Définition
Affaires mondiales Canada (Global Affairs Canada)	AMC (GAC)	Ministère fédéral qui gère les relations diplomatiques, fait la promotion du commerce international et fournit de l'aide consulaire. Il dirige également les efforts internationaux en matière de développement, d'aide humanitaire et d'appui à la paix et à la sécurité, et contribue à la sécurité nationale et au développement du droit international.
Audience ex parte (*ex parte* hearing)		Audience devant un décideur en présence d'une seule partie, sans avis aux autres parties ni au public.
Audiences préliminaires / Audiences relatives à la confidentialité à des fins de sécurité nationale (Preliminary hearings / National Security Confidentiality hearings)	Audiences relatives à la CSN (NSC hearings)	Audiences publiques de la Commission sur l'ingérence étrangère tenues du 29 janvier au 2 février 2024. Ces audiences étaient requises par la division a)(i)(D) de son mandat. Elles ont porté sur la détermination des défis, des limites et des effets négatifs potentiels liés à la divulgation au public d'informations et de renseignement classifiés en matière de sécurité nationale. L'objectif de ces audiences était de favoriser la transparence et d'améliorer la sensibilisation et la compréhension du public.
Avocats de la Commission (Commission Counsel)		Avocats qui travaillent pour la Commissaire au sein de la Commission sur l'ingérence étrangère.

Terme	Sigle ou Abréviation	Définition
Bureau du commissaire aux élections fédérales (Office of the Commissioner of Canada Elections)	BCEF (OCCE)	Organisation dirigée par le commissaire aux élections fédérales (CEF) au sein du Bureau du directeur général des élections (DGE). Dans le cadre de ses responsabilités en matière de conformité et d'application de la *Loi électorale du Canada*, le BCEF agit indépendamment du DGE.
Bureau du Conseil privé (Privy Council Office)	BCP (PCO)	Ministère dont le rôle principal est la coordination de l'administration gouvernementale. Souvent qualifié de ministère du premier ministre. Fournit des conseils non partisans au premier ministre, au Cabinet et aux comités du Cabinet sur des questions qui revêtent une importance nationale et internationale. Appuie le processus décisionnel du Cabinet et veille à la mise en œuvre du programme politique et législatif du gouvernement dans tous les ministères et organismes du gouvernement fédéral.
Bureau du directeur général des élections (Office of the Chief Electoral Officer)	DGE (OCEO)	Agence indépendante composée d'Élections Canada et du Bureau du commissaire aux élections fédérales (BCEF).
Cabinet		Organe décisionnel politique présidé par le premier ministre. Composé des ministres nommés par la gouverneure générale sur recommandation du premier ministre. Par convention, ces ministres (membres du Cabinet) sont généralement des députés. Ils dirigent les ministères du gouvernement.
Cabinet du premier ministre (Prime Minister's Office)	CPM (PMO)	Soutient le premier ministre dans l'exercice de ses responsabilités à titre de chef du gouvernement, de chef de parti politique à la Chambre des communes et de député. Le cabinet du premier ministre est composé de personnel politique et non de fonctionnaires de carrière.

Terme	Sigle ou Abréviation	Définition
Centre canadien pour la cybersécurité (Canadian Centre for Cyber Security)	CCC (CCCS)	Fait partie du Centre de la sécurité des télécommunications (CST). Il s'agit de la source unifiée de conseils, d'avis, de services et de soutien spécialisés en matière de cybersécurité pour les Canadiennes et les Canadiens.
Centre de la sécurité des télécommunications (Communications Security Establishment)	CST (CSE)	Organisme du gouvernement fédéral qui fournit au gouvernement du renseignement électromagnétique étranger, la cybersécurité et la protection de l'information. Le Centre canadien pour la cybersécurité fait partie du CST.
Comité des parlementaires sur la sécurité nationale et le renseignement (National Security and Intelligence Committee of Parliamentarians)	CPSNR (NSICOP)	Comité statutaire composé de députés et de sénateurs, régi par la *Loi sur le Comité des parlementaires sur la sécurité nationale et le renseignement*. Examine les opérations de renseignement du gouvernement, notamment les cadres législatif, réglementaire, stratégique, administratif et financier de la sécurité nationale et du renseignement. Examine aussi les activités des ministères liées à la sécurité nationale ou au renseignement (à moins qu'une activité ne soit une opération en cours et que le ministre compétent ne détermine que l'examen serait préjudiciable à la sécurité nationale). Enquête aussi sur toute question liée à la sécurité nationale ou au renseignement dont il est saisi par un ministre.
Comité des sous-ministres adjoints sur la politique de la sécurité nationale (Assistant Deputy Ministers' National Security Policy Committee)	CSMAPSN (ADM NS Pol)	Comité de sous-ministres adjoints issus de différents ministères dont le rôle est de coordonner la réponse relative aux politiques en matière de sécurité nationale.

Terme	Sigle ou Abréviation	Définition
Comité des sous-ministres adjoints sur les opérations de sécurité nationale (Assistant Deputy Ministers' National Security Operations Committee)	CSMAOSN (ADM NS Ops)	Comité de sous-ministres adjoints issus de différents ministères dont le rôle est de coordonner la réponse opérationnelle en matière de sécurité nationale.
Comité des sous-ministres sur la coordination opérationnelle (Deputy Ministers Committee on Operational Coordination)	CSMCO (DMOC)	Comité de sous-ministres issus de différents ministères dont le rôle est de coordonner la réponse opérationnelle en matière de sécurité nationale.
Comité des sous-ministres sur la sécurité nationale (Deputy Ministers National Security Committee)	CSMSN (DMNS)	Comité de sous-ministres issus de différents ministères dont le rôle est de coordonner la réponse stratégique en matière de sécurité nationale.
Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique (Standing Committee on Access to Information, Privacy and Ethics)	ETHI	Composé de députés. Étudie des questions qui touchent : • le Commissariat à l'information du Canada, • le Commissariat à la protection de la vie privée du Canada, • le Commissariat au lobbying du Canada. Étudie aussi certaines questions relatives au Commissariat aux conflits d'intérêts et à l'éthique.
Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre (Standing Committee on Procedure and House Affairs)	PROC	Composé de députés, le comité étudie les questions suivantes et en fait rapport : • règles et pratiques de la Chambre des communes et de ses comités, • questions électorales, • questions de privilège, • conflits d'intérêts des députés, • administration interne de la Chambre, services et installations destinés aux députés.

Terme	Sigle ou Abréviation	Définition
Comités de coordination de la sécurité des élections (Elections Security Coordinating Committees)	CCSE (ESCC)	Comités de hauts fonctionnaires du gouvernement et d'Élections Canada créés pendant les élections fédérales (au niveau des sous-ministres, des sous-ministres adjoints ou des directeurs généraux). Coprésidés par le Bureau du Conseil privé et Élections Canada. Assurent une approche coordonnée et une compréhension commune entre la communauté de la sécurité et du renseignement, Élections Canada et le commissaire aux élections fédérales.
Commissaire aux élections fédérales (Commissioner of Canada Elections)	CEF (CCE)	Veille au respect de la *Loi électorale du Canada* et de la *Loi référendaire*. Nommé par le directeur général des élections, après consultation auprès du directeur des poursuites pénales.
Commission sur l'ingérence étrangère (Foreign Interference Commission)	Commission	Enquête publique sur l'ingérence étrangère dans les processus électoraux et les institutions démocratiques fédéraux.
Communauté de la sécurité et du renseignement (Security and Intelligence Community)	(SI Community)	Ministères et agences du gouvernement du Canada qui travaillent à la sécurité nationale et à la collecte du renseignement : BCP, SP, SCRS, CST, AMC et GRC.
Confidentialité à des fins de sécurité nationale (National Security Confidentiality)	CSN (NSC)	Vise à restreindre l'accès à certaines informations du gouvernement ainsi que leur divulgation afin de protéger les intérêts de la sécurité nationale.
Conseil privé du Roi pour le Canada (King's Privy Council for Canada)		Groupe de personnes nommées par la gouverneure générale pour conseiller le Roi : membres du Cabinet, anciens ministres, juge en chef du Canada, anciens juges en chef, anciens présidents de la Chambre des communes, anciens présidents du Sénat, anciens gouverneurs généraux et autres personnes éminentes. L'ensemble du Conseil privé ne se réunit presque jamais.

Terme	Sigle ou Abréviation	Définition
Conseiller à la sécurité nationale et au renseignement auprès du premier ministre (National Security and Intelligence Advisor to the Prime Minister)	CSNR (NSIA)	Donne des conseils stratégiques et opérationnels au premier ministre et au Cabinet en matière de sécurité nationale afin d'assurer la coordination de la réponse du gouvernement aux menaces. Reçoit de l'information de ses secrétariats et de la communauté de la sécurité et du renseignement. A le statut de sous-ministre au sein du Bureau du Conseil privé et relève du greffier du Conseil privé et secrétaire du Cabinet.
Consolidation / Consolider (Aggregate up)		Voir « Rédiger pour publier »
Déclassement (Sanitization)		Processus qui consiste à réduire le niveau de classification d'un document.
Déclassification (Declassification)		Processus qui consiste à supprimer la désignation classifiée d'un document.
Décret (Order in council)	(OIC)	Instrument juridique faisant état d'une décision prise par la gouverneure en conseil en vertu d'un pouvoir prévu par une loi (ou, à l'occasion, de la prérogative royale). Toujours préparé sur recommandation du ministre responsable et n'entre en vigueur qu'une fois approuvé par la gouverneure générale.
Directeur général des élections (Chief Electoral Officer)	DGE (CEO)	Chef d'Élections Canada. Chargé de la conduite des élections et de la conformité aux règles électorales. Relève directement du Parlement, et non du gouvernement du Canada.
Élections Canada (Elections Canada)	EC	Entité responsable de l'administration des élections fédérales. Dirigée par le directeur général des élections (DGE).

Terme	Sigle ou Abréviation	Définition
Gendarmerie royale du Canada (Royal Canadian Mounted Police)	GRC (RCMP)	Service de police national du Canada. Prévient la criminalité et mène des enquêtes, assure le maintien de l'ordre, fait respecter les lois, contribue à la sécurité nationale, assure la sécurité des représentants de l'État désignés, des dignitaires étrangers et du corps diplomatique, et fournit un soutien opérationnel à d'autres services de police et organismes d'application de la loi au Canada et à l'étranger.
Gouverneure en conseil (Governor in Council)	GEC (GIC)	Gouverneure générale agissant sur l'avis du Conseil privé du Roi pour le Canada. Par convention, la gouverneure générale n'exerce ses pouvoirs que sur l'avis des membres du Conseil privé du Roi, qui comprend les membres du Cabinet (voir la définition de « Conseil privé du Roi pour le Canada »). En pratique, la notion de gouverneure en conseil fait référence au Cabinet. Les décisions de la gouverneure en conseil sont souvent rendues officiellement par des décrets.
Gouverneure générale (Governor General)	GG	Représentante de la Couronne au Canada et Cheffe de l'État.
Greffier du Conseil privé et secrétaire du Cabinet (Clerk of the Privy Council and Secretary to the Cabinet)	Greffier (Clerk)	Chef de la fonction publique fédérale, qui exerce aussi les fonctions de secrétaire du Cabinet et de sous-ministre auprès du premier ministre. Assisté par le sous-greffier et le secrétaire associé du Cabinet.
Groupe de travail sur les menaces en matière de sécurité et de renseignement visant les élections (Security and Intelligence Threats to Elections Task Force)	Groupe de travail (SITE TF)	Groupe de travail intergouvernemental composé de représentants des entités suivantes : Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS) Centre de la sécurité des télécommunications (CST) Affaires mondiales Canada (AMC) Gendarmerie royale du Canada (GRC) Créé pour protéger les élections fédérales canadiennes contre l'ingérence étrangère.

Terme	Sigle ou Abréviation	Définition
Groupe des cinq (Five Eyes)		Alliance de renseignement composée de l'Australie, du Canada, de la Nouvelle-Zélande, du Royaume-Uni et des États-Unis. Ces pays sont parties à l'accord multilatéral UK-USA, un traité de coopération commune en matière de renseignement d'origine électromagnétique.
Panel des cinq (Panel ou Panel of 5)		Voir « Protocole public en cas d'incident électoral majeur ».
Huis clos *(in camera)*		Terme juridique signifiant « en privé ». Par exemple, les audiences à huis clos sont des audiences qui se déroulent sans la présence du public ou des médias.
Information classifiée (Classified information)		Information que le gouvernement déclare potentiellement préjudiciable pour l'intérêt national si elle est divulguée. Répartie en trois catégories selon les niveaux suivants : Confidentiel – préjudice limité ou modéré Secret – préjudice grave Très secret – préjudice extrêmement grave
Information cloisonnée (Compartmented information)		Information classifiée soumise à un système de contrôle supplémentaire (un cadre administratif) qui établit des normes pour l'accès, le marquage, le traitement et le contrôle de l'information.
Information protégée (Protected information)		Information dont la divulgation publique pourrait raisonnablement, selon le gouvernement, causer un préjudice à un intérêt autre que national. Elle comprend trois catégories : Protégé A (préjudice limité ou modéré) Protégé B (préjudice grave) Protégé C (préjudice extrêmement grave)

Terme	Sigle ou Abréviation	Définition
Intervenant (Intervener)		Entité ayant la « qualité pour agir » (voir la définition) à titre d'intervenant auprès de la Commission sur l'ingérence étrangère, avec des droits de participation limitée. A le droit de recevoir les avis d'audiences publiques de la Commission et d'y assister à titre de participant, de présenter des observations et de recevoir des pièces provenant des audiences publiques. Peut avoir d'autres droits s'ils sont expressément accordés par la Commissaire.
Loi (Act)		Loi adoptée par le Parlement ou par une assemblée législative provinciale ou territoriale.
Mandat (Terms of Reference)	(ToR)	Mandat de la Commission sur l'ingérence étrangère énoncé dans le Décret no 2023-0882 (ce décret a créé la Commission sur l'ingérence étrangère et a nommé la Commissaire).
Mécanisme de réponse rapide du G7 (G7 Rapid Response Mechanism)	MRR du G7 (G7 RRM)	Mécanisme du G7 (Canada, France, Allemagne, Italie, Japon, Royaume-Uni et États-Unis) visant à déceler les menaces étrangères contre les démocraties, et à y répondre. Le MRR du G7 est coordonné par le Secrétariat du MRR du G7, qui fait partie d'Affaires mondiales Canada.
Ministère de la Défense nationale (Department of National Defence)	MDN (DND)	Ministère fédéral qui soutient les Forces armées canadiennes.
Ministre de la Justice (Minister of Justice)		Chef du ministère de la Justice et membre juridique du Cabinet responsable de l'élaboration des politiques en matière de justice. Il est également procureur général du Canada (voir la définition).

Terme	Sigle ou Abréviation	Définition
Office de surveillance des activités en matière de sécurité nationale et de renseignement (National Security and Intelligence Review Agency)	OSSNR (NSIRA)	Organisme de surveillance statutaire externe créé par la *Loi sur l'Office de surveillance des activités en matière de sécurité nationale et de renseignement* et qui rend compte au Parlement. Examine les activités du gouvernement en matière de sécurité nationale et de renseignement et mène des enquêtes pour s'assurer qu'elles sont légales, raisonnables et nécessaires. Examine également les plaintes du public concernant les principales agences et activités de sécurité nationale.
Participant		Individu ou entité ayant la « qualité pour agir » (voir la définition) auprès de la Commission sur l'ingérence étrangère, soit en tant que partie, soit en tant qu'intervenant.
Partie (Party)		Individu ou entité ayant la « qualité pour agir » (voir la définition) auprès de la Commission sur l'ingérence étrangère et disposant de tous les droits de participation, notamment le droit de consulter les documents avant les audiences et d'interroger les témoins. Une partie est également un participant.
Pouvoir exécutif (Executive branch)		L'un des trois pouvoirs du régime gouvernemental canadien. Les deux autres sont le pouvoir législatif et le pouvoir judiciaire. Chacun a des pouvoirs et des responsabilités différents, définis dans la Constitution. Le pouvoir exécutif met en œuvre les lois et les politiques. Le premier ministre et le Cabinet constituent le pouvoir exécutif du gouvernement.
Pouvoir judiciaire (Judicial branch)		L'un des trois pouvoirs du régime gouvernemental canadien. Les deux autres sont le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif. Chacun a des pouvoirs et des responsabilités différents définis dans la Constitution. Le pouvoir judiciaire interprète les lois. Les tribunaux constituent le pouvoir judiciaire du gouvernement.

Terme	Sigle ou Abréviation	Définition
Pouvoir législatif (Legislative branch)		L'un des trois pouvoirs du régime gouvernemental canadien. Les deux autres sont le pouvoir exécutif et le pouvoir judiciaire. Chacun a des pouvoirs et des responsabilités différents définis dans la Constitution. Le pouvoir législatif crée les lois. Le Parlement (Sénat et Chambre des communes) constitue le pouvoir législatif du gouvernement fédéral.
Prérogative (Prerogative)		Privilège ou droit exclusif exercé par une personne ou un groupe de personnes qui occupent une fonction particulière ou un rang héréditaire (p. ex., la prérogative royale).
Privilèges		
— Privilège du secret professionnel de l'avocat (Solicitor-client privilege)		Protège les communications (y compris les documents) entre un avocat et son client, produites pour une consultation ou un avis juridique, et destinées à demeurer confidentielles. Ce privilège appartient au client qui est la seule personne à pouvoir le lever.
— Privilège en vertu de l'article 38 de la *Loi sur la preuve au Canada* (Section 38 of the *Canada Evidence Act privilege*)		Protège les informations qui, si elles sont divulguées, sont susceptibles de porter préjudice aux relations internationales ou à la défense nationale ou à la sécurité nationale. La protection de cette dernière s'appelle aussi « privilège de la sécurité nationale ». L'information protégée par l'article 38 ne peut être divulguée que si un tribunal l'ordonne ou si le procureur général du Canada y consent.

Terme	Sigle ou Abréviation	Définition
— Privilège parlementaire (Parliamentary privilege)		Ensemble des droits et immunités nécessaires pour que la Chambre des communes, le Sénat et leurs membres puissent exercer leurs fonctions. Par exemple : la liberté de parole à la Chambre et aux comités de la Chambre et le droit de ne pas être forcé à comparaître comme témoin devant un tribunal. Également, pouvoir de la Chambre et du Sénat de se protéger et de protéger les députés ou sénateurs et leurs procédures, de toute ingérence indue afin qu'ils puissent s'acquitter efficacement de leurs principales fonctions.
— Privilège relatif au litige (Litigation privilege)		Protège les communications (y compris les documents) entre un avocat et ses clients ou une tierce partie, produites principalement en préparation d'un litige existant ou anticipé.
— Privilège relatif aux renseignements confidentiels du Cabinet (Cabinet confidences privilege)		Protection de la confidentialité du Cabinet. La protection des renseignements confidentiels du Cabinet est une règle de common law et une règle en vertu de l'article 39 de la *Loi sur la preuve au Canada* et de la *Loi sur l'accès à l'information*. S'applique à toute personne qui participe aux réunions du Cabinet, même si elle n'est pas ministre.
— Protection des renseignements d'intérêt public (article 37 de la *Loi sur la preuve au Canada*) (Public interest privilege, section 37 of the *Canada Evidence Act*)		Protège l'information pour des raisons d'intérêt public déterminées. Tout intérêt public suffisamment important peut justifier la non-divulgation d'une information. Peut par exemple servir à protéger l'identité d'informateurs confidentiels, des informations sur des enquêtes criminelles en cours, des informations sur des techniques d'enquête sensibles, et des informations qui, si elles étaient divulguées, mettraient en danger la sécurité des titulaires d'une charge publique ou du public. Aussi appelée « immunité relative aux renseignements d'intérêt public ».

Terme	Sigle ou Abréviation	Définition
Procureur général du Canada (Attorney General of Canada)	PGC (AGC)	Le premier conseiller juridique de l'État et ministre de la Justice. Dirige des poursuites au nom du gouvernement du Canada. Ne représente pas les ministères ou les organismes individuellement, mais leur offre des conseils juridiques et des services législatifs. Agit dans l'intérêt du public, notamment en faisant respecter la Constitution, la primauté du droit et l'indépendance des tribunaux.
Projet de loi (Bill)		Proposition de loi soumise à l'approbation du Parlement.
Protocole public en cas d'incident électoral majeur (Critical Election Incident Public Protocol)	PPIEM (CEIPP)	Protocole appliqué pendant les élections fédérales par un groupe de cinq hauts fonctionnaires (Panel des cinq) : • le greffier du Conseil privé, • le conseiller à la sécurité nationale et au renseignement auprès du premier ministre, • le sous-ministre de la Justice et sous-procureur général du Canada, • le sous-ministre de la Sécurité publique, • le sous-ministre des Affaires étrangères. Destiné à protéger les élections fédérales contre les ingérences, y compris les ingérences étrangères.
Qualité pour agir (Standing)		Possibilité de participer directement à des procédures (par exemple en cour ou devant des tribunaux administratifs) en bénéficiant de certains droits. Les *Règles de pratique et de procédure* de la Commission sur l'ingérence étrangère déterminent qui peut avoir la qualité pour agir comme partie ou comme intervenant (collectivement, les « participants ») dans les procédures de la Commission.

Terme	Sigle ou Abréviation	Définition
Rédiger pour publier (Write to release)		Lorsqu'une agence de renseignement s'appuie sur de l'information classifiée pour produire un document non classifié qui peut être divulgué au public.
Réglementation (Regulation)		Ensemble de mesures législatives élaborées par une personne ou un organisme à qui l'on a accordé (délégué) le pouvoir de légiférer.
Sanction royale (Royal assent)		Octroyée lorsque la gouverneure générale approuve un projet de loi adopté par le Parlement, ce qui en fait une loi fédérale.
Secrétariat de l'évaluation du renseignement (Intelligence Assessment Secretariat)	SER (IAS)	Unité du Bureau du conseil privé chargée de l'analyse et de l'évaluation stratégique du renseignement collecté par les agences de sécurité et de renseignement. Fournit des analyses et des évaluations au premier ministre, au Cabinet, au greffier du Conseil privé et secrétaire du Cabinet et aux hauts fonctionnaires du gouvernement.
Secrétariat de la sécurité et du renseignement du Bureau du Conseil privé (Security and Intelligence Secretariat of the Privy Council Office)	(SIS)	Secrétariat du BCP qui offre des conseils stratégiques et de l'aide au conseiller à la sécurité nationale et au renseignement auprès du premier ministre afin d'informer le premier ministre et le Cabinet sur les principales questions de sécurité nationale. Joue un rôle de coordination lorsque le Cabinet est saisi de questions de sécurité nationale ou de renseignement. Collabore avec Sécurité publique Canada et d'autres ministères pour organiser et appuyer les réunions régulières de la haute gouvernance consacrées aux menaces d'ingérence étrangère et aux mesures à prendre.
Secrétariat des institutions démocratiques du Bureau du Conseil privé (Democratic Institutions Secretariat of the Privy Council Office)	(DI)	Secrétariat du BCP qui fournit un soutient et des conseils en matière de politiques au premier ministre et au ministre des Institutions démocratiques sur les enjeux institutionnels qui ont des répercussions sur les institutions démocratiques canadiennes.

Terme	Sigle ou Abréviation	Définition
Sécurité publique Canada (Public Safety Canada)	SP (PS)	Ministère fédéral responsable de la gestion de la sécurité publique, de la sécurité nationale et des urgences
Service canadien du renseignement de sécurité (Canadian Security Intelligence Service)	SCRS (CSIS)	Organisme du gouvernement fédéral régi par la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité*. Enquête sur les activités qui pourraient constituer une menace pour la sécurité du Canada et en fait rapport au gouvernement du Canada. Peut prendre des mesures visant à réduire les menaces pour la sécurité du Canada. Peut aussi prêter assistance à certains ministres pour collecter du renseignement étranger au Canada.

ANNEXE B

FAQ : Élections, ingérence étrangère et commissions d’enquête

B.1	Les élections au Canada	193
B.2	L’ingérence étrangère	199
B.3	Les commissions d’enquête	202

B.1 Les élections au Canada

Pourquoi le Canada organise-t-il des élections?

Des élections libres et justes sont indispensables pour une démocratie représentative saine. Les élections sont organisées pour que les Canadiennes et les Canadiens puissent choisir qui les représente à la Chambre des communes et qui prend des décisions en leur nom et dans l'intérêt public.

Les démocraties saines, comme celle du Canada, respectent la volonté du public et ont les caractéristiques suivantes :

- Une compétition vigoureuse entre des partis politiques et des candidats libres de s'exprimer sans crainte de censure ou de représailles.
- Le suffrage universel. Au Canada, tous les citoyens canadiens âgés de 18 ans ou plus sont autorisés à voter aux élections fédérales.
- Une administration équitable et transparente, indépendante de toute influence politique.
- Des élections tenues à intervalles réguliers afin que le public puisse faire entendre sa voix et puisse demander des comptes aux gouvernements et aux représentants élus.
- Des bulletins de vote secrets afin que les personnes puissent voter comme elles le souhaitent sans craindre des conséquences négatives.

Par ailleurs, dans une démocratie saine, la Constitution du pays protège le droit de vote et d'autres droits comme la liberté d'association et la liberté d'expression. La liberté d'association protège le droit d'une personne d'adhérer à des groupes, y compris des partis politiques, des syndicats et des organisations religieuses. La liberté d'expression comprend quant à elle le droit à la liberté de pensée, de croyance, d'opinion et d'expression. Elle inclut aussi le droit des médias de communiquer et de publier. La censure doit donc être justifiée dans le cadre d'une société libre et démocratique.

Quel est notre système électoral?

Le Canada utilise un système électoral appelé « scrutin uninominal majoritaire à un tour » ou « scrutin uninominal à un tour ». Cela signifie que les électeurs de chaque circonscription choisissent une personne pour les représenter à la Chambre des communes. Chaque électeur vote en faveur de son candidat préféré et le candidat qui obtient le plus grand nombre de voix l'emporte. Il n'est donc pas nécessaire de remporter plus de 50 % des voix pour être élu.

Il est important de noter que dans un système parlementaire comme celui du Canada, les citoyens ne votent pas directement pour le premier ministre et ne choisissent pas le gouvernement. Les citoyens votent pour choisir le député de leur circonscription.

Bien que les citoyens votent pour des candidats individuels plutôt que pour des partis politiques ou des chefs de parti, les candidats sont normalement membres d'un parti politique. Le parti est clairement identifié sur le bulletin de vote. Le parti qui remporte le plus grand nombre de circonscriptions forme généralement le gouvernement et le chef du parti est nommé premier ministre.

Si un parti politique remporte plus de 50 % des circonscriptions, on parle généralement d'un « gouvernement majoritaire ». Si le parti ayant le plus grand nombre de circonscriptions en remporte moins de 50 %, on parle alors généralement d'un « gouvernement minoritaire ». Un gouvernement majoritaire peut mener à bien son programme politique sans le soutien d'aucun autre parti politique. Un gouvernement minoritaire, lui, a besoin du soutien d'au moins un autre parti à la Chambre des communes pour faire passer des lois.

Quand les élections ont-elles lieu?

Les élections sont déclenchées par la gouverneure générale. Cette dernière est la représentante de la Couronne au Canada et la cheffe de l'État. L'un de ses principaux rôles est de dissoudre le Parlement sur la recommandation du premier ministre. Une fois le Parlement dissous, tous les travaux parlementaires s'arrêtent. Il n'y a plus de réunions de la Chambre des communes, du Sénat, ni de leurs comités. Tous les projets de loi en cours doivent être réintroduits en tant que nouveaux projets de loi après les élections.

Après la dissolution du Parlement, la gouverneure générale demande à la personne responsable de l'administration des élections, le directeur général

des élections du Canada, de délivrer les brefs électoraux. Ces brefs sont des ordres écrits formels adressés aux fonctionnaires électoraux de chaque circonscription pour qu'ils organisent une élection. C'est à ce moment que la campagne électorale commence réellement. Les campagnes durent généralement 36 jours, au cours desquels les candidats se disputent le soutien des électeurs.

Pendant la période électorale, le premier ministre et les ministres poursuivent leur rôle au sein de l'exécutif, mais en tant que « gardiens ». Ils doivent respecter ce qu'on appelle la « convention de transition ». Cela signifie qu'ils peuvent prendre des décisions et des mesures, mais seulement pour poursuivre le fonctionnement normal du gouvernement. Ils ne sont pas censés prendre des décisions ou des mesures qui pourraient contraindre un futur gouvernement ni annoncer des dépenses ou introduire de nouvelles politiques.

Qu'est-ce qu'une circonscription électorale?

Le Canada est actuellement divisé en 343 circonscriptions électorales fédérales. Chaque circonscription est représentée par un député. Tous les dix ans, le pays entreprend un recensement pour recueillir des données sur la population. Après chaque recensement, des commissions indépendantes de délimitation des circonscriptions électorales sont nommées dans chacune des provinces. Leur rôle est de déterminer si l'évolution de la population de la province justifie une modification des limites des circonscriptions électorales ou non.

Les limites d'une circonscription tiennent principalement compte de sa taille géographique et de sa population. L'objectif est de respecter le principe d'équité entre les électeurs selon lequel chaque voix exprimée doit avoir le même poids. Toutefois, d'autres règles et principes interviennent dans la détermination du tracé des circonscriptions et peuvent avoir une incidence sur les limites de celles-ci. L'objectif est notamment d'assurer une représentation géographique adéquate dans tout le Canada et une meilleure représentation des communautés d'intérêts comme les minorités linguistiques. Par conséquent, la population des circonscriptions varie considérablement d'un bout à l'autre du pays. Par exemple, chacune des quatre circonscriptions de l'Île-du-Prince-Édouard comptait entre 35 000 et 40 000 électeurs en 2021. En revanche, la plupart des circonscriptions de l'Ontario en comptaient plus de 100 000.

Chaque palier de gouvernement (fédéral, provincial, territorial et municipal) détermine le tracé de ses propres circonscriptions électorales.

Qu'est-ce qu'un parti politique enregistré?

Il s'agit d'un parti politique enregistré auprès d'Élections Canada, un organisme indépendant qui administre les élections au pays. Un parti politique enregistré doit compter au moins 250 membres, tous des électeurs, et présenter au moins un candidat lors d'une prochaine élection fédérale. Les grands partis politiques enregistrés désignent généralement un candidat pour les représenter dans chacune des circonscriptions électorales.

Comment les candidats sont-ils désignés?

Les candidats sont désignés en remportant une course à l'investiture, c'est-à-dire une compétition visant à déterminer qui représentera un parti politique dans une circonscription. Les courses à l'investiture locales sont préparées avant l'élection ou parfois dans les premiers jours de la campagne. Elles sont organisées par les associations de circonscription locales des partis politiques, qui communiquent ensuite les résultats à Élections Canada afin que le nom du candidat sélectionné puisse être inscrit sur le bulletin de vote.

Le rôle des associations de circonscription locales est d'organiser des courses à l'investiture, de soutenir les candidats locaux et de mobiliser les personnes soutenant le parti au sein de la communauté. Les courses à l'investiture peuvent être très controversées et attirer l'attention des médias. En règle générale, les candidats s'affrontent pour obtenir l'investiture en recrutant de nouveaux membres de parti qui s'engagent alors à les soutenir. Toutefois, il arrive que le chef du parti intervienne et choisisse le candidat qui représentera le parti dans la circonscription.

Est-ce légal de faire des contributions aux partis politiques et aux candidats?

Oui, il est légal et même encouragé de participer au processus électoral en faisant des contributions politiques. Toutefois, le Canada impose des limites au montant des contributions que les particuliers peuvent faire aux partis politiques, aux candidats et aux associations de circonscription. Ces limites visent à empêcher toute influence indue sur un candidat. En effet, en versant une somme d'argent importante, un donateur pourrait susciter un sentiment d'obligation réel ou perçu chez un élu.

Le Canada limite également les sommes que les partis politiques, les candidats et les associations de circonscription peuvent dépenser pendant la campagne pour les déplacements, le matériel de campagne, la location de

bureaux, la publicité, etc. Ces limites existent pour éviter qu'un candidat ou un parti puisse dominer le débat politique parce qu'il est en mesure d'amasser plus d'argent.

Certes, les candidats et les partis peuvent amasser des montants différents selon le succès de leur campagne et la popularité de leurs idées. Toutefois, le maintien de conditions relativement équitables a une valeur démocratique certaine. Il favorise un échange d'idées solide qui n'avantage pas de manière inadéquate les partis et les candidats les plus riches.

Seuls les citoyens canadiens et les résidents permanents du Canada peuvent verser des contributions politiques individuelles. En 2024, le montant maximal que peut donner une personne au cours de l'année est limité à 1 725 $ pour chacun des éléments suivants :

- Chacun des partis politiques enregistrés.
- L'ensemble des associations de circonscription, des candidats à l'investiture et des candidats de tous les partis politiques.
- L'ensemble des candidats à la direction d'un parti.
- Chacun des candidats non affiliés à un parti politique enregistré.

Certaines personnes peuvent-elles avoir des activités qui visent à influencer les élections?

Oui. Certaines personnes et certains groupes qui ne sont pas des candidats, des partis politiques enregistrés ou des associations de circonscription peuvent dans certaines limites chercher à influencer le débat politique. On les appelle des « tiers ». Ces tiers doivent être enregistrés auprès d'Élections Canada. Ils peuvent s'enregistrer s'ils sont des citoyens canadiens, des résidents permanents ou s'ils vivent au Canada, ou encore s'ils sont des sociétés canadiennes ou des groupes sous la responsabilité d'un citoyen canadien, d'un résident permanent ou d'une personne qui vit au Canada. Les sociétés étrangères qui font des affaires au Canada peuvent aussi s'enregistrer, mais à condition que leur objectif principal ne soit pas d'influencer les élections.

Les tiers ne sont pas des partis politiques enregistrés et ne présentent pas de candidats dans les circonscriptions. Ils cherchent plutôt à influencer un discours favorable ou défavorable par rapport à certains candidats, partis, idées ou questions.

En raison de leur capacité à influencer le résultat des élections, le montant que les tiers peuvent consacrer aux activités électorales est limité. En 2024, le montant maximum qu'un tiers peut légalement dépenser pour des activités électorales, y compris la publicité, est de 4 971 $ par circonscription et de 579 950 $ au total.

Qui peut voter?

Pour voter lors d'une élection fédérale canadienne, il faut être âgé d'au moins 18 ans et être citoyen canadien. Le nom de l'électeur doit également figurer dans le Registre national des électeurs. Il s'agit d'une liste préliminaire des électeurs admissibles à voter. Cette liste est compilée et renouvelée en grande partie grâce à d'autres listes qui sont recueillies par des entités gouvernementales, dont l'Agence du revenu du Canada.

Si le nom d'un électeur ne figure pas dans le Registre national des électeurs, il peut l'ajouter au Registre avant l'élection en contactant le bureau d'Élections Canada de sa circonscription. Un électeur peut également ajouter son nom au Registre le jour de l'élection en présentant une preuve d'identité et d'adresse à son bureau de vote. Si l'électeur ne peut pas prouver son identité et son adresse, une autre personne peut se porter garante du fait que l'électeur habite dans la circonscription. Cette personne doit avoir sa propre preuve d'identité en main et être assignée à voter au même bureau de vote.

Comment voter?

Le jour de l'élection, les électeurs admissibles doivent voter dans le bureau de vote de leur circonscription électorale. Les personnes inscrites au Registre national des électeurs reçoivent par la poste une carte d'information de l'électeur qui leur indique où voter. Lorsqu'un électeur présente sa carte d'information au bureau de vote, l'agent raye son nom de la liste et lui remet un bulletin de vote sur lequel figurent les noms des candidats officiels de la circonscription. Si l'électeur ne présente pas sa carte d'information, il peut utiliser d'autres moyens d'identification pour prouver qu'il habite dans la circonscription.

Lorsqu'un candidat se présente à titre de représentant d'un parti politique, le nom du parti figure à côté du sien sur le bulletin de vote. Debout derrière un paravent, les électeurs cochent alors le nom de la personne pour laquelle ils votent. Ils plient ensuite le bulletin et le déposent eux-mêmes dans l'urne afin que personne ne puisse voir pour qui ils ont voté.

Des bureaux de vote par anticipation sont également organisés pour les électeurs qui souhaitent voter avant le jour du scrutin. La carte d'information de l'électeur indique où et quand ces bureaux sont accessibles dans leur circonscription. La procédure de vote est la même que celle du jour de l'élection.

En outre, lorsqu'une élection est déclenchée, les électeurs admissibles peuvent faire une demande à Élections Canada afin de voter par correspondance. Cette option est offerte aux citoyens canadiens qui vivent à l'intérieur ou à l'extérieur du

Canada. Les personnes qui souhaitent envoyer leur bulletin de vote par la poste doivent fournir une preuve de leur identité. Les personnes qui vivent à l'étranger doivent également indiquer leur dernier lieu de résidence au Canada afin de déterminer la circonscription dans laquelle elles voteront.

B.2 L'ingérence étrangère

Qu'est-ce que l'ingérence étrangère et en quoi diffère-t-elle de l'influence étrangère?

L'influence étrangère est à la fois légale et conforme à l'éthique. L'ingérence étrangère, elle, ne l'est pas.

Il est tout à fait normal que les gouvernements nationaux, y compris celui du Canada, tentent d'influencer les décisions des autres gouvernements. En effet, les décisions prises par les gouvernements, que ce soit en matière de commerce, de climat, de relations étrangères, de développement ou de défense, ont des conséquences au-delà de leurs frontières. Ainsi, chaque pays utilise des formes d'influence appropriées lorsqu'il défend les intérêts de ses citoyens sur la scène internationale.

De telles formes d'influence comprennent entre autres le fait de maintenir des relations diplomatiques, de négocier au sein d'organes directeurs internationaux, de publier des déclarations qui louent ou condamnent publiquement les actions d'autres États, et de plaider en faveur d'actions communes. Ces activités font partie de la conduite normale des relations internationales.

L'influence appropriée se transforme en ingérence inappropriée lorsque les États poursuivent leurs intérêts mondiaux en recourant à des techniques secrètes, corruptrices, illégales ou coercitives. Le droit canadien criminalise de nombreux types d'ingérence étrangère ou nationale. Par exemple, l'article 346 du *Code criminel* interdit l'extorsion et l'article 119 interdit la corruption des fonctionnaires. La *Loi électorale du Canada* interdit aussi toute une série d'actions susceptibles de corrompre le déroulement d'une élection, comme le financement étranger.

L'ingérence inappropriée peut aller jusqu'à des tentatives d'influencer le choix du gouvernement par les citoyens. Lorsqu'un État ou ses entités affiliées s'ingèrent dans des élections, il s'agit d'une violation de la souveraineté et du droit d'un peuple à l'autodétermination en vertu de l'article 1 du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*.

Y a-t-il des exemples historiques d'ingérence étrangère dans les élections?

Oui. Les monarques européens qui se sont immiscés dans l'élection des papes tout au long du Moyen-Âge en sont un exemple. Et lorsque les démocraties ont émergé aux XVIIIe et XIXe siècles, les puissances atlantiques comme la France, l'Allemagne, les États-Unis et la Grande-Bretagne ont régulièrement interféré dans les élections des autres pays. Les chercheurs ont recensé de nombreux exemples. En voici quelques-uns :

- La Grande-Bretagne a abondamment financé les candidats royalistes aux élections françaises de 1797.
- En 1800, la France a envoyé un agent aux États-Unis pour répandre des rumeurs selon lesquelles elle envisagerait une guerre si Thomas Jefferson ne remportait pas la première élection contestée des États-Unis.
- Au XIXe siècle, le chancelier allemand Otto von Bismarck a cherché à sanctionner la politique étrangère du premier ministre britannique William Gladstone en tentant de détruire sa réputation par de la propagande électorale. Une lettre de 1884 du fils de Bismarck indique que l'objectif était d'« écraser Gladstone contre le mur, afin qu'il ne puisse plus jacasser ».

L'ingérence électorale a suivi la progression de la démocratie tout au long du 20e siècle.

Pourquoi certains pays s'ingèrent-ils dans les élections d'autres pays?

Des pays peuvent s'ingérer dans les élections d'autres pays pour toute une série de raisons. La plus évidente est de rendre plus probable l'élection d'un candidat qui soutient des politiques favorables à l'État qui s'ingère.

Parfois, l'ingérence électorale a des objectifs plus complexes. Par exemple, certains États ne cherchent pas à obtenir des changements politiques immédiats, mais plutôt à établir des relations. En contribuant à l'élection d'une personne, l'État qui s'ingère peut être à la recherche d'un allié ou d'une personne qui lui est redevable afin de s'assurer des faveurs futures. Il peut aussi utiliser cet allié pour obtenir des informations ou transmettre de la propagande. Cette propagande peut cibler les chefs de gouvernement ou les électeurs, le but étant d'obtenir leur opinion favorable. Cette stratégie est plus répandue lorsque l'État qui s'ingère dispose d'une importante diaspora dans l'État ciblé.

Enfin, et surtout, l'ingérence étrangère dans les élections peut viser à semer la discorde et à provoquer des conflits afin de déstabiliser l'État ciblé. Les États qui sont unifiés, qui partagent des valeurs fondamentales et qui jouissent de la confiance des citoyens ont tendance à être plus forts. Par conséquent, l'ingérence étrangère peut viser à créer une polarisation et une méfiance entre les citoyens, mais aussi entre les citoyens et leurs gouvernements. Aujourd'hui, ces interventions peuvent également viser à saper la confiance dans nos institutions démocratiques.

Quelles sont les techniques d'ingérence utilisées par les États étrangers?

Les États utilisent diverses techniques pour s'immiscer dans les élections des autres pays. La façon la plus simple de s'ingérer dans une élection est probablement de fournir des ressources à la campagne d'un candidat. Il peut s'agir d'argent, de matériel de campagne imprimé, d'équipement ou de personnel, fourni soit directement par un gouvernement étranger, soit par l'entremise d'un intermédiaire local. Un État qui s'immisce dans une élection peut également fournir des conseils stratégiques ou des formations, notamment sur la manière d'augmenter le taux de participation des « bons types » d'électeurs et de supprimer le taux de participation des « mauvais types » d'électeurs.

Les États qui s'ingèrent utilisent également des techniques d'information. Ils peuvent secrètement répandre des histoires favorables à un candidat désiré, ou des rumeurs nuisibles ou embarrassantes à propos d'un candidat auquel ils s'opposent. Ces rumeurs peuvent être des inventions créées de toute pièce, mais elles peuvent aussi reposer sur des informations authentiques, bien que déformées. Les États qui s'ingèrent peuvent s'efforcer d'obtenir ces informations de diverses manières. Par exemple, ils peuvent utiliser une technique de « piratage et de divulgation » selon laquelle des pirates affiliés à l'État utilisent l'hameçonnage pour accéder à des systèmes informatiques et à des courriels privés. Les résultats sont ensuite publiés de manière stratégique afin de nuire à la réputation d'un candidat. Parfois, les États qui interfèrent placent des espions au sein du personnel de campagne pour recueillir des informations préjudiciables sur un candidat auquel ils s'opposent.

Un État qui s'ingère peut aussi tenter d'influencer les résultats du scrutin le jour de l'élection. Il peut tenter de pirater l'infrastructure électorale électronique, lorsqu'il y en a une. Il peut également utiliser une variété de techniques pour supprimer la participation électorale, notamment en dirigeant les électeurs vers le mauvais bureau de vote, en faisant circuler des informations erronées sur les règles de vote, etc. Bien que les médias sociaux puissent être utilisés à cette fin, les appels téléphoniques automatisés (*robocalls*) sont aussi devenus une technique populaire.

B.3 Les commissions d'enquête

Qu'est-ce qu'une commission d'enquête?

Les commissions d'enquête sont des enquêtes publiques sur des questions importantes pour les Canadiennes et les Canadiens. Elles ont pour but d'informer et d'éduquer le public, les politiciens et le gouvernement, et de formuler des recommandations pour résoudre des problèmes et élaborer des politiques.

Existe-t-il différents types de commissions d'enquête?

Oui. Les commissions d'enquête sont classées en trois catégories, soit celles :

- axées sur l'enquête,
- axées sur les politiques,
- axées à la fois sur l'enquête et sur les politiques.

Les commissions axées sur l'enquête examinent des événements passés, établissent des faits et formulent des recommandations sur les mesures à prendre pour remédier à un problème antérieur. Les commissions axées sur les politiques enquêtent sur une situation particulière d'importance publique et offrent un point de vue prospectif sur le sujet et sur la manière dont il pourrait être traité à l'avenir.

La présente commission d'enquête sur l'ingérence étrangère est un type de commission mixte, avec des volets axés sur l'enquête et sur les politiques.

Comment une commission d'enquête fédérale est-elle créée?

La gouverneure en conseil, c'est-à-dire la gouverneure générale agissant sur l'avis du Cabinet, peut établir des enquêtes publiques pour examiner toute question liée au bon gouvernement ou aux affaires publiques du Canada. Ce pouvoir provient de la *Loi sur les enquêtes*.

Que peut faire une commission d'enquête?

Les commissions d'enquête sont dirigées par un ou plusieurs commissaires. Ces commissaires peuvent convoquer des témoins et leur demander de

fournir des preuves en témoignant ou en produisant tout document ou tout élément jugé nécessaire pour enquêter sur les questions relevant de leur mandat. Dans cette mesure, les commissaires ont les mêmes pouvoirs que les tribunaux dans les affaires civiles.

L'objectif des commissions d'enquête n'est pas de déterminer quelle personne ou quelle institution est civilement ou pénalement responsable de ce qui fait l'objet de l'enquête. Les commissions d'enquête peuvent toutefois parvenir à des conclusions factuelles sur le comportement d'une personne ou d'une institution.

Comment fonctionne une commission d'enquête?

Les commissions d'enquête sont dirigées par une personne non partisane, comme un juge. Elles travaillent dans l'intérêt public et non pour servir l'intérêt politique.

Les commissaires peuvent engager des avocats ainsi que du personnel de recherche et des experts en politiques pour les aider dans leur travail.

Les commissions d'enquête doivent effectuer leur travail de manière transparente en organisant des audiences publiques et en rendant des décisions et des rapports publics. Toutefois, dans certaines circonstances, une commission d'enquête peut être amenée à prendre des mesures particulières pour protéger la confidentialité à des fins de sécurité nationale. Cela peut avoir une incidence sur la capacité de l'institution à rendre publics tous les aspects de son travail.

Les avocats d'une commission sont chargés de veiller à ce que les preuves, comme les documents ou les témoignages, soient examinées lors des audiences afin que les commissaires puissent formuler des conclusions et des recommandations. Tous les participants à une commission peuvent proposer des témoins. Certaines catégories précises de participants peuvent également fournir des preuves, contre-interroger des témoins et commenter les preuves proposées avant qu'elles ne soient acceptées. De cette manière, les participants contribuent à ce que le dossier soit le plus complet possible.

Les commissions d'enquête n'ont pas de règles aussi strictes que les tribunaux en matière de preuve. Toutefois, elles doivent respecter les principes de justice fondamentale et d'équité procédurale. Les commissaires rédigent leurs propres règles de pratique et de procédure pour encadrer leur commission d'enquête. Les participants contribuent généralement à la rédaction de ces règles.

Lorsqu'une commission d'enquête a remis son rapport final au gouverneur en conseil, son rôle prend fin. Elle ne participe pas à la mise en œuvre des recommandations qu'elle a formulées.

Les commissions d'enquête sont-elles indépendantes du gouvernement du Canada?

Oui. Bien qu'elles soient créées par le gouvernement, les commissions d'enquête sont indépendantes du pouvoir exécutif. Une fois le mandat défini, le gouvernement n'a aucun contrôle sur la direction ou le processus de la commission, à moins qu'il n'en modifie le mandat par décret.

En quoi la Commission sur l'ingérence étrangère est-elle différente des autres examens et enquêtes sur l'ingérence étrangère?

Au cours des dernières années, un certain nombre d'examens et d'enquêtes ont été entrepris par diverses institutions publiques fédérales canadiennes. La Commission sur l'ingérence étrangère se distingue toutefois pour les raisons suivantes :

- Elle effectue un examen indépendant, transparent et non partisan des événements et des questions, y compris quant au rôle du gouvernement.
- Elle peut ordonner à des personnes de fournir des preuves.
- Elle bénéficie de l'assistance d'experts juridiques, politiques et administratifs.
- Elle peut avoir une vision à long terme de questions complexes.
- Ses décisions peuvent être contestées devant les tribunaux.

La Commission examine de manière approfondie l'ingérence étrangère dans les élections et les institutions démocratiques canadiennes. L'enquête est à la fois rétrospective (axée sur l'enquête) et prospective (axée sur les politiques).

Les autres examens et enquêtes sur l'ingérence étrangère ne comportent pas les éléments suivants, qui sont toutefois inclus dans le mandat de la Commission :

- Examiner et évaluer l'étendue et les répercussions de l'ingérence étrangère au niveau national et au niveau des circonscriptions.
- Sensibiliser le public aux difficultés liées à la divulgation d'informations et de renseignement relatifs à la sécurité nationale, ainsi qu'aux limites de ce qui peut être divulgué.
- S'efforcer de rendre les travaux de la Commission les plus transparents possible sans porter atteinte à la sécurité nationale ni aux intérêts essentiels du Canada et de ses alliés.

ANNEXE C

Le fonctionnement et l'organisation de la Commission

C.1	Un fonctionnement complexe, mais nécessaire	206
C.2	Nous organiser	207
C.3	Encadrer nos travaux	211
C.4	Réviser des milliers de documents	217

C.1 Un fonctionnement complexe, mais nécessaire

Dans ce rapport, je présente notamment les enjeux liés à la création et aux travaux d'une commission qui enquête sur des questions de sécurité nationale. Dans cette annexe, j'aborde une autre dimension : la complexité de son fonctionnement.

Une telle complexité est liée à la nature même des commissions. Plusieurs éléments y contribuent : leur aspect public, les questions délicates qu'elles abordent, leur examen de la gestion des affaires de l'État, leur impact sur le paysage politique, l'intérêt du public et des médias, etc.

Une commission ne peut ignorer cette complexité. Elle doit adopter des règles de fonctionnement en conséquence pour gagner en efficacité et remplir son mandat avec succès, tout en maintenant la confiance de toutes les parties.

Dans cette annexe, je présente sommairement le fonctionnement de la Commission. Je commence par aborder nos défis de départ, la formation de nos équipes et notre organisation du travail. J'explique ensuite comment les règles de fonctionnement que nous avons adoptées encadrent et assurent la qualité de nos travaux. Enfin, j'aborde la révision de l'important volume de documents que nous avons reçus du gouvernement et de participants non gouvernementaux.

C.2 Nous organiser

J'ai été nommée commissaire le 7 septembre 2023[58] et je suis entrée en fonction le 18 septembre.

Mettre la Commission sur pied a nécessité beaucoup de travail en très peu de temps. Le décret prévoyait initialement qu'un rapport préliminaire soit déposé le 29 février 2024[59]. Je ne disposais que de quelques semaines pour embaucher du personnel, constituer une équipe juridique, mettre en place un groupe de recherche et prendre les arrangements nécessaires pour que la Commission puisse commencer son travail.

La Commission a bénéficié, et bénéficie toujours, d'un soutien technique et logistique du Bureau du Conseil privé (le « BSP »)[60]. Celui-ci fournit essentiellement les outils technologiques et les espaces de travail. Toutefois, en matière de ressources humaines, l'indépendance totale de la Commission vis-à-vis du gouvernement fédéral est fondamentale. C'est pourquoi ma préoccupation première durant les premières semaines de mon mandat a été d'assembler une équipe qui me permettrait d'entamer dès que possible mon travail d'enquête.

Une équipe administrative indispensable

Une petite équipe assure le bon fonctionnement de la Commission sur le plan administratif.

J'ai embauché deux personnes dans des rôles de direction. Ces directions gèrent un important volume de tâches qui sont accomplies dans un contexte de sécurité nationale, ce qui complexifie leur fonction. Elles se soutiennent mutuellement, tout en assumant des responsabilités distinctes qui correspondent à leur expertise respective.

Une directrice est responsable des finances de la Commission et de ses approvisionnements. Elle s'occupe notamment de négocier et de conclure la majorité des contrats, de gérer les ressources humaines et les espaces de bureaux, et d'organiser les audiences.

---

58 Décret P.C. no 2023-0882.

59 Ce dépôt a par la suite été reporté au 3 mai 2024 (Décret C.P. no 2023-1316 et 2e avis au public publié sur le site Web de la Commission le 4 janvier 2024).

60 Le Bureau du conseil privé appuie le premier ministre et le Cabinet des ministres, afin d'aider le gouvernement à mettre en œuvre ses objectifs et ses décisions.

Le deuxième directeur veille au respect des exigences en matière de sécurité. Il est aussi responsable des communications et de la gestion de l'information et des documents. Il travaille étroitement avec notre conseiller en communications pour tout ce qui concerne les relations avec les médias et le public, notamment via notre site Web.

Pour soutenir les deux directions et ma fonction de Commissaire, j'ai embauché quelques personnes pour occuper des fonctions administratives.

La taille de l'équipe administrative de la Commission est somme toute modeste, compte tenu de la charge de travail qu'elle doit accomplir. Jour après jour, cette équipe fait preuve d'une flexibilité, d'un engagement et d'un dévouement exceptionnels afin que la Commission puisse remplir son mandat avec succès.

Une équipe juridique au cœur du mandat

Bien que les travaux de la Commission soient intimement liés à des questions de sécurité nationale, j'estime que son équipe juridique doit être composée d'avocates et d'avocats aux profils et aux compétences diversifiées. Ainsi, j'ai embauché des avocats ayant de l'expérience en litige civil ou en litige pénal, issus tant de la pratique privée que de l'administration publique.

J'avais bien entendu besoin de spécialistes en matière de sécurité nationale. Cette expertise n'est pas très répandue, mais j'ai pu avoir accès à toute l'expertise dont j'estimais avoir besoin.

Puisque la Commission sert l'ensemble de la population canadienne, je souhaitais une bonne représentation des différentes régions et des perspectives différentes. Et pour servir l'ensemble de la population, l'équipe juridique devait, en tant que groupe, être en mesure de travailler et de s'exprimer dans les deux langues officielles du Canada.

Au-delà des spécialités de chacun et de chacune, j'estimais fondamental que tous les membres de notre équipe, jeunes et moins jeunes, aient la capacité de travailler en équipe. Le travail de la Commission s'annonçait intensif étant donné les délais serrés et les défis que nous allions devoir surmonter. L'esprit de collaboration et l'objectif commun de servir l'intérêt public devaient être prioritaires.

L'importance de l'équipe de recherche

La recherche joue un rôle crucial dans les deux volets du mandat de la Commission, soit pour mettre au jour certains faits (volet factuel) et formuler des recommandations (volet relatif aux politiques).

Les phénomènes que la Commission doit mettre en lumière comportent des faits et des notions complexes ou mal connus. La notion même d'ingérence étrangère en est un bon exemple. La recherche est ici essentielle pour fournir un éclairage.

Pour mener des recherches complètes en si peu de temps, j'ai estimé que la meilleure manière d'organiser le travail était de créer un Conseil de la recherche. Celui-ci est constitué d'une directrice de la recherche et de trois universitaires aux expertises complémentaires, couvrant les principaux enjeux soulevés par les travaux de la Commission.

Les membres de l'équipe dédiés à la recherche collaborent avec l'équipe juridique afin de fournir l'éclairage nécessaire pour que cette dernière comprenne les notions en jeu. Les avocats de la Commission peuvent ainsi identifier et trouver les preuves pertinentes à notre mandat. La contribution de l'équipe de recherche inclut notamment de rédiger des notes de synthèse, ainsi que de planifier et d'organiser des présentations sur des thèmes devant être approfondis.

Pour proposer des solutions réalistes et efficaces, je dois pouvoir accéder à la connaissance et à l'expérience pertinentes rapidement et de la manière la plus objective possible. Le rôle de l'équipe de recherche est aussi de m'aider à cet égard, ce qui permettra à la Commission de s'appuyer sur des connaissances et des études sérieuses pour recommander des moyens appropriés de renforcer la protection des processus démocratiques fédéraux contre l'ingérence étrangère.

Le Conseil de la recherche se réunit régulièrement pour discuter de tous les aspects du travail à réaliser :

- Formuler les questions de recherche et trouver le meilleur moyen d'y répondre.
- Rédiger des mandats de recherche lorsque des études approfondies sont nécessaires.
- Identifier les meilleures personnes expertes au Canada et à l'étranger.
- Déterminer la forme que peut prendre leur contribution, etc.

Cette organisation de la recherche privilégie les discussions ouvertes et élargies, et m'est apparue comme le meilleur moyen de générer les informations dont j'ai besoin.

L'impact des enjeux de sécurité sur l'embauche du personnel

Même si j'ai pu identifier assez rapidement les personnes ayant les qualités requises, consolider l'équipe a pris plus de temps que prévu. Cette difficulté est due au mandat de la Commission qui consiste notamment à examiner et à évaluer des informations classées très secrètes. La vaste majorité de notre personnel devait donc obtenir le droit de consulter ces informations et recevoir la formation requise pour respecter les protocoles de traitement de ces informations.

Pour franchir cette étape, chaque personne embauchée devait faire l'objet d'une longue vérification en matière de sécurité, appelée processus d'habilitation et d'endoctrinement. Cette démarche est très complexe et implique, selon le cas, le Bureau du Conseil privé (le « BCP »), le Service canadien de renseignement de sécurité (le « SCRS »), le Centre de la sécurité des télécommunications (le « CST »), ou encore le ministère de la Défense nationale. Le Chapitre 3 contient davantage d'information sur les enjeux de sécurité.

Le Bureau du Conseil privé, qui s'occupe de ces vérifications de sécurité, était bien au fait des contraintes de temps auxquelles la Commission était soumise. Le Bureau a déployé d'importants efforts pour accélérer les démarches de vérification, mais celles-ci ont inévitablement ralenti le démarrage des travaux.

La mise en place de nos bureaux

Ce point peut paraître anodin, mais il est loin de l'être. Mon mandat prévoit que la Commission doit avoir son bureau principal dans la région de la capitale nationale. J'envisageais donc que les travaux de la Commission s'effectuent principalement à Ottawa, où je passerais la plus grande partie de mon temps.

Cela étant, une grande partie du personnel juridique provient des régions de Montréal et de Toronto. J'ai donc estimé qu'il serait plus pratique et moins coûteux d'établir des bureaux additionnels à Montréal et à Toronto.

Rendre les bureaux de la Commission fonctionnels a toutefois présenté plusieurs défis dus à la nature confidentielle des informations auxquelles la Commission a accès. En effet, tout bureau où sont traités des documents et des informations très secrets doit être aménagé selon des règles strictes en matière de sécurité. Il a donc fallu plusieurs mois pour que la Commission ait accès à tous les bureaux dont elle avait besoin, non seulement à Montréal et Toronto, mais à Ottawa aussi.

C.3 Encadrer nos travaux

Les travaux de la Commission sont encadrés par des règles précises qui servent à assurer que la Commission est équitable envers toutes les personnes qui y participent ou qui y contribuent. Elles visent également à assurer l'efficacité des travaux et la confiance du public à l'égard de la Commission. Ces règles incluent notamment :

- Les *Règles de pratique et de procédure* qui encadrent les audiences et l'administration de la preuve (voir ci-dessous, aux sections « Comment se déroulent les audiences » et « Comment administrer la preuve »).
- Les *Règles relatives à la participation et au financement* qui encadrent le choix des participants aux travaux de la Commission (voir ci-dessous, à la section « Qui peut participer aux travaux de la Commission »).
- Les règles spécifiques aux travaux de la seconde phase des travaux de la Commission. Celles-ci n'ont pas encore été adoptées.

Comment se déroulent les audiences

Les *Règles de pratique et de procédure* encadrent la conduite des audiences. Elles expliquent notamment comment chaque partie impliquée dans les travaux doit interagir avec la Commission et avec les autres parties impliquées. Ces parties impliquées peuvent être des parties, des intervenants, des membres du public ou des médias, ou encore des avocats de la Commission.

La Commission a adopté des règles sur mesure afin que sa démarche soit aussi publique que possible, tout en lui permettant de prendre connaissance d'informations hautement confidentielles.

Ces règles tiennent compte des délais très serrés à l'intérieur desquels la Commission doit réaliser ses travaux. Elles mettent l'accent sur l'importance de la collaboration entre toutes les parties impliquées pour assurer l'efficacité de ces travaux.

Comment administrer la preuve

La Commission a élaboré ses *Règles de pratique et de procédure* en reprenant en partie les règles adoptées par d'autres commissions d'enquête avant elle. Elle les a toutefois modifiées ou adaptées pour encadrer l'administration de la preuve attendue et assurer l'efficacité de la démarche. Au besoin, je peux modifier ces règles, les compléter ou permettre d'y déroger, pour faire en sorte que l'enquête soit complète, équitable et réalisée en temps utile.

Qui peut participer aux travaux de la Commission (qualité pour agir)

Certaines personnes, répondant à des critères précis, peuvent participer directement aux travaux de la Commission. On appelle ce droit la « qualité pour agir ». Je peux accorder ce droit à toute personne qui, à la fois :

- apporterait une contribution nécessaire à l'enquête,
- a un intérêt direct et réel dans l'objet de l'enquête.

Ces conditions s'expliquent de deux manières. D'une part, un nombre élevé de personnes et d'entités étaient susceptibles de vouloir participer aux travaux de la Commission. D'autre part, j'estimais nécessaire que les audiences puissent procéder rondement vu les délais serrés imposés à la Commission.

Comment la Commission a sélectionné les participants

Les principes et les valeurs sur lesquels je me suis appuyée pour octroyer la « qualité pour agir » sont décrits en détail dans la première décision que j'ai rendue à cet égard[61]. Je me contenterai ici d'en résumer les principaux points.

J'ai octroyé la qualité pour agir en divisant les demandes en trois catégories :

1. La pleine qualité pour agir en tant que « partie », pour le volet factuel de notre mandat.
2. La qualité pour agir en tant qu'« intervenant », pour le volet factuel de notre mandat.
3. La qualité pour agir pour le volet relatif aux politiques de notre mandat.

[61] Commission sur l'ingérence étrangère, *Décision sur les demandes de qualité pour agir*, 4 décembre 2023.

Les participants avec la qualité pour agir se divisent en deux types : les parties et les intervenants.

Les « parties » sont les personnes et les entités qui ont l'intérêt le plus direct dans l'objet de l'enquête. Cet intérêt peut être de nature personnelle ou réputationnelle dans le résultat des travaux de la Commission, ou encore découler du rôle que joue l'entité dans la lutte contre l'ingérence étrangère ou dans le processus électoral.

Les « intervenants » sont les personnes ou les entités qui ont un intérêt général pour les questions d'ingérence étrangère ou encore d'intégrité des processus électoraux et des institutions démocratiques.

Le tableau suivant résume les décisions de la Commission relativement à l'octroi de la qualité pour agir. Au total, les demandes à cet égard ont fait l'objet de six décisions rendues à des moments distincts. Le tableau inclut des références aux décisions pertinentes.

Phases	Statuts	Participants	Décisions sur la qualité pour agir
Phase factuelle	**Parties**	Alliance démocratique russo-canadienne	4 décembre 2023
		Bureau de la commissaire aux élections fédérales	
		Congrès des Ukrainiens canadiens	
		Gouvernement du Canada	
		Han Dong	4 décembre 2023
		Michael Chan	22 décembre 2023
		Michael Chong	14 décembre 2023
		Jenny Kwan	8 janvier 2024
	Parties (audiences préliminaires seulement)	Centre pour la liberté d'expression	4 décembre 2023
		Coalition des médias	
	Intervenant(e)s	Chinese Canadian Concern Group on the Chinese Communist Party's Human Rights Violations	4 décembre 2023
		Démocratie en surveillance	
		Erin O'Toole	
		Nouveau parti démocratique du Canada	
		Pillar Society	
		Société Churchill pour l'avancement de la démocratie parlementaire	
		Parti conservateur du Canada	4 décembre 2023
		Yuen Pau Woo	22 décembre 2023
		Bloc québécois	12 février 2024
		Coalition sikhe	
		Congrès irano-canadien	4 mars 2024

Phases	Participants	Décisions sur la qualité pour agir
Phase relative aux politiques	Alliance démocratique russo-canadienne	4 décembre 2023
	Bureau de la commissaire aux élections fédérales	
	Centre pour l'innovation dans la gouvernance internationale	
	Centre Raoul Wallenberg pour les droits de l'homme	
	Chinese Canadian Concern Group on the Chinese Communist Party's Human Rights Violations	
	Coalition pour la surveillance internationale des libertés civiles	
	Coalition pour les droits humains	
	Collectif pour la justice en Iran	
	Congrès des Ukrainiens canadiens	
	Démocratie en surveillance	
	Erin O'Toole	
	Gouvernement du Canada	
	Justice for All Canada	
	Nouveau parti démocratique du Canada	
	Pillar Society	
	Société Churchill pour l'avancement de la démocratie parlementaire	
	Parti conservateur du Canada	4 décembre 2023
	Yuen Pau Woo	22 décembre 2023
	Michael Chong	14 décembre 2023
	Jenny Kwan	8 janvier 2024
	Bloc québécois	12 février 2024
	Coalition sikhe	
	Congrès irano-canadien	4 mars 2024

Au cours de l'enquête, j'ai conclu qu'il conviendrait de permettre à quatre intervenants, le Parti conservateur du Canada, le Nouveau parti démocratique du Canada, le Bloc québécois et Erin O'Toole, d'exercer deux droits procéduraux en plus de ceux que peuvent exercer les intervenants. Il s'agit du droit de contre-interroger les témoins qui comparaîtront et du droit d'accéder, au même titre que les parties, aux documents de la base de données des parties. J'ai rendu une décision à cet effet le 15 mars 2024.

Les personnes et les organisations qui n'ont pas reçu la qualité pour agir peuvent s'informer sur les travaux de la Commission et y participer de différentes manières. Elles peuvent notamment s'informer directement sur le site Web de la Commission, régulièrement mis à jour, et y consulter de nombreux documents liés aux observations des parties, à la preuve, aux procédures et aux décisions de la Commission. Au cours des prochains mois, elles pourront aussi participer au processus de consultation publique de la Commission.

Comment soutenir financièrement les participants

Les personnes qui ont la qualité pour agir, mais qui ne pourraient pas participer aux travaux de la Commission sans financement, peuvent demander une aide financière. Le mandat de la Commission m'autorise en effet à recommander au greffier du Conseil privé d'accorder un financement à ces personnes. C'est le Conseil privé et non la Commission qui peut l'octroyer.

Le Bureau du Conseil privé a accordé un financement aux personnes suivantes en fonction des recommandations que j'ai émises dans trois décisions :

Participants	Décisions pertinentes
Erin O'Toole	5 janvier 2024
Centre pour la liberté d'expression	
Démocratie en surveillance	
Coalition pour les droits humains	
Alliance démocratique russo-canadienne	
Chinese Canadian Concern Group on the Chinese Communist Party's Human Rights Violations	
Michael Chong	
Congrès des Ukrainiens canadiens	
Jenny Kwan	18 janvier 2024
Société Churchill pour l'avancement de la démocratie parlementaire	28 février 2024

C.4 Réviser des milliers de documents

Depuis décembre 2023, nos équipes travaillent d'arrache-pied pour réviser un très important volume de documents reçus du gouvernement à la suite de nos demandes en matière de divulgation. Nous recevons ces documents par vagues, au fur et à mesure qu'ils sont collectés et traités par le gouvernement. Tous les documents reçus sont revus par les avocats de la Commission.

Cette révision a orienté le travail d'enquête de la Commission. Elle a aussi permis à la Commission d'identifier des documents dont le contenu devrait être divulgué aux participants ou servir de preuve lors des audiences.

La Commission a également reçu des documents de participants non gouvernementaux. Ces documents ont aussi été revus par les avocats de la Commission durant l'enquête.

Les règles 82 à 85 des *Règles de pratique et de procédure* de la Commission prévoient que toute personne peut transmettre des informations à la

Commission en toute confidentialité, au moyen d'une adresse courriel sécurisée à laquelle seuls certains membres de l'équipe juridique de la Commission ont accès.

Dans les prochains mois, la Commission entend tout mettre en œuvre pour élargir la discussion sur les nombreux aspects que soulève son mandat, notamment la formulation de recommandations. Pour ce faire, la Commission s'adressera au plus grand nombre possible de parties prenantes dans le cadre de son processus de consultation. La Commission se penchera ainsi davantage sur les expériences du public et des communautés issues des différentes diasporas.

ANNEXE D

Perspectives des participants quant à la manière de traiter les enjeux de sécurité soulevés par le gouvernement

D.1	Les perspectives quant aux témoignages entendus lors des audiences	220
D.2	L'approche proposée par le gouvernement du Canada	222
D.3	Les solutions de remplacement potentielles au processus de caviardage du gouvernement	223
D.4	Les perspectives quant aux procédures à huis clos	225
D.5	Les perspectives quant à la transparence de la Commission	226

D.1 Les perspectives quant aux témoignages entendus lors des audiences

La division a)(i)(D) de mon mandat m'enjoint :

> de mener, au début de [mon] mandat, des audiences publiques pour déterminer les défis, les limites et les effets préjudiciables potentiels associés à la divulgation au public d'information et de renseignement classifiés sur la sécurité nationale, dans le but de favoriser la transparence et d'accroître le degré de sensibilisation et de compréhension du public [.]

Du 29 janvier au 2 février 2024, j'ai tenu des audiences préliminaires à ce sujet. Au cours des audiences, j'ai entendu des témoignages d'universitaires, d'anciens fonctionnaires et de fonctionnaires toujours en poste, ainsi que de l'actuel ministre de la Sécurité publique, des Institutions démocratiques et des Affaires intergouvernementales. J'ai également reçu deux séries d'observations de la part des participants à la Commission, l'une avant les audiences et l'autre à la toute fin de celles-ci. Ci-dessous, je fournis une vue d'ensemble de ces observations. Elles ont guidé ma démarche afin de trouver un équilibre entre la confidentialité à des fins de sécurité nationale et le besoin d'ouverture et de transparence. J'aborde cet équilibre en détail au Chapitre 3 du présent rapport.

L'une des préoccupations que les participants ont couramment évoquées est que le gouvernement tend à recourir de manière excessive à certaines protections spéciales qui permettent d'éviter la divulgation d'information ou qui attribuent à celle-ci une classification trop stricte. De nombreux participants demandent donc à la Commission d'aborder le recours à ces protections spéciales avec scepticisme et d'exiger du gouvernement qu'il les justifie rigoureusement.

Au cours des audiences préliminaires de la Commission, John Forster, l'ancien chef du CST, a déclaré que les agences peuvent avoir une tendance naturelle voulant que « moins, c'est mieux ». Richard Fadden, ancien directeur du SCRS, a parlé d'une « culture de protection » au sein du gouvernement, où il n'y a généralement aucun représentant au sein des institutions pour plaider en faveur d'une divulgation accrue de l'information. Le professeur Michael Nesbitt de l'Université de Calgary a quant à lui évoqué certaines des dynamiques qui peuvent conduire le gouvernement à prioriser par défaut le secret plutôt que la transparence :

> Si vous divulguez trop d'informations, vous recevrez au mieux une réprimande au travail ou [...] au pire, une inculpation pénale. Si vous divulguez trop peu d'informations, la partie requérante [...] va se battre, pourrait se battre contre le gouvernement pendant des années. Au point que l'examinateur initial de l'information aura peut-être quitté son poste depuis longtemps[62].

David Vigneault, l'actuel directeur du SCRS, a indiqué avoir vécu « une expérience différente » lorsqu'on lui a demandé s'il était d'accord avec le fait que le gouvernement avait tendance à revendiquer de manière exagérée le privilège de la sécurité nationale. Il a expliqué qu'au cours de la dernière décennie, l'attitude des agences de sécurité en termes d'ouverture et de discours public avait « évolué ». Cependant, confirmer si une telle évolution s'est produite ou non ne relève pas de mon mandat.

Un point essentiel soulevé par les participants est que la Commission doit jouer un rôle actif de protection contre les revendications de confidentialité du gouvernement. En d'autres termes, une commission d'enquête indépendante ne doit pas accepter toute revendication du gouvernement à sa face même lorsqu'il est question de confidentialité à des fins de sécurité nationale.

Certains participants ont suggéré des solutions concrètes à la Commission pour accomplir cet objectif. Par exemple, il y a ceux qui ont proposé d'affecter plusieurs avocats de la Commission à l'examen et à la remise en cause des revendications en matière de sécurité nationale. D'autres ont proposé de faire appel à un *amicus curiae* qui bénéficie d'une habilitation de sécurité et qui peut contester les revendications du gouvernement. Un *amicus curiae*, ou « ami de la cour », est un avocat indépendant désigné pour prêter assistance à un juge ou à un commissaire en assumant différentes fonctions. Il peut par exemple interroger des témoins ou présenter des arguments. Certains

[62] Témoignage de Michael Nesbitt, 30 janvier 2024, Transcription, vol. 2, p. 26.

participants estiment qu'un *amicus curiae* pourrait adopter une position plus ferme à l'égard du gouvernement que les avocats de la Commission, ces derniers devant collaborer avec l'ensemble des participants, y compris le gouvernement.

Je ne suis pas d'accord avec cette dernière suggestion. Plusieurs avocats de la Commission ont une grande expérience en tant qu'*amicus curiae* pour contester des revendications du gouvernement en matière de sécurité nationale et sont parfaitement outillés pour le faire au nom de la Commission. Bien que je sois d'accord que les avocats de la Commission doivent souvent collaborer avec les participants, je suis convaincue qu'ils peuvent adopter une posture contradictoire si la situation l'exige. Les avocats de la Commission peuvent contester vigoureusement les revendications du gouvernement de la même manière qu'ils peuvent contre-interroger vigoureusement les témoins des participants lorsque c'est nécessaire.

D.2 L'approche proposée par le gouvernement du Canada

Plusieurs participants se sont exprimés sur la manière dont les documents classifiés ou sensibles devraient être rendus publics. Le gouvernement a proposé l'approche la plus exhaustive. Daniel Rogers, conseiller adjoint à la sécurité nationale et au renseignement, a qualifié l'approche proposée par le gouvernement de « sur mesure » pour les besoins de la Commission. Cette approche correspond, en majeure partie, à celle retenue par la Commission.

Selon cette approche, le gouvernement accepte de fournir à la Commission des documents caviardés uniquement en ce qui concerne la protection des renseignements confidentiels du Cabinet, le privilège relatif au litige et le privilège du secret professionnel de l'avocat. Dans son témoignage, le ministre LeBlanc a déclaré que le gouvernement « regarderait avec sérieux » toute demande de la Commission visant à supprimer le caviardage des renseignements confidentiels du Cabinet.

Lorsque la Commission souhaite divulguer un document au public, les avocats du gouvernement identifient le ministère ou l'agence propriétaire du document et lui demandent d'identifier le caviardage nécessaire. Les autres ministères et agences qui ont un intérêt dans le document sont également invités à identifier les sections qui doivent être caviardées. Dès lors qu'une version entièrement caviardée du document est prête, chaque ministère et agence ayant participé au processus révisent cette version finale pour

s'assurer qu'aucune information préjudiciable ne soit visible. Le produit final est ensuite envoyé à la Commission qui examine le document caviardé en même temps que sa version non caviardée.

Si la Commission désapprouve un caviardage, elle en informe les avocats du gouvernement qui en font ensuite part à l'agence ou au ministère concerné. Des experts en la matière examinent alors le caviardage et donnent leur avis à un haut fonctionnaire œuvrant au niveau du sous-ministre adjoint. Il peut y avoir d'autres consultations. Ensuite, le sous-ministre adjoint prend une décision ou, s'il l'estime nécessaire, renvoie la question au sous-ministre compétent ou à son équivalent. Tout au long de ce processus, les avocats du groupe sur la sécurité nationale du ministère de la Justice s'acquittent d'une « fonction de remise en question ». J'en comprends que cela signifie qu'ils remettent en question et contestent les revendications de confidentialité au fur et à mesure que le gouvernement détermine sa position. Selon cette approche, les décisions finales sont prises par de hauts fonctionnaires et n'impliquent pas les ministres ou leur personnel politique.

Si un désaccord persiste entre le gouvernement et la Commission, le processus prévu par l'article 38 de la *Loi sur la preuve au Canada* peut être mis en branle. La question peut alors être tranchée par la Cour fédérale.

D.3 Les solutions de remplacement potentielles au processus de caviardage du gouvernement

Le gouvernement a insisté sur le fait que le processus de caviardage décrit plus haut est très exigeant en temps et en ressources, et qu'il ne pourrait pas être mis en œuvre pour l'ensemble des documents. C'est la raison pour laquelle le gouvernement est disposé à travailler avec la Commission pour identifier des solutions de remplacement. Ces solutions peuvent même assurer une plus grande transparence. L'une des solutions identifiées par le gouvernement est de rédiger des résumés de documents. Ces résumés permettent de communiquer les informations pertinentes tout en évitant de divulguer des informations classifiées, sensibles ou autrement protégées.

Certains participants ont présenté des approches différentes de celle du gouvernement. Toutefois, la plupart ont formulé des recommandations générales sans définir de processus particulier ou des recommandations qui sont comparables au processus proposé par le gouvernement.

Certains participants ont proposé que le gouvernement identifie l'ensemble des informations qui devraient être caviardées, et ce, à l'avance et pour chaque document remis à la Commission. Cependant, à la fin des audiences préliminaires de la Commission, les participants ne semblaient plus défendre cette approche avec vigueur. À mon avis, cela reflète leur meilleure compréhension des contraintes temporelles imposées à la Commission et de la nature des documents concernés. Cela reflète également une volonté commune réelle de développer des solutions pratiques pour assurer la plus grande transparence possible. En d'autres termes, à la fin des audiences préliminaires, il devenait évident qu'une méthode de caviardage aussi exhaustive ne serait pas réalisable dans le temps alloué à la Commission et pourrait même aller à l'encontre de notre objectif de transparence.

De nombreuses propositions des participants étaient destinées au gouvernement plutôt qu'à la Commission. Par exemple, les participants ont invité le gouvernement à prendre les mesures suivantes :

- Justifier rigoureusement auprès de la Commission la raison pour laquelle il est en désaccord avec toute position adoptée par la Commission au sujet de la confidentialité à des fins de sécurité nationale.
- Accepter une procédure accélérée pour qu'un tiers puisse résoudre tout litige lié à l'article 38 de la *Loi sur la preuve au Canada*.
- Accorder aux avocats des participants des habilitations de sécurité et leur faire bénéficier d'endoctrinements (formation de sécurité) pour leur permettre de consulter les documents non caviardés.
- Considérer différents enjeux afin de déterminer si l'intérêt public de préserver la confidentialité à des fins de sécurité nationale doit l'emporter sur l'intérêt public de divulguer les informations. En voici quelques exemples :
    - Le besoin de protéger les communautés vulnérables et la réputation des personnes.
    - L'intérêt du public quant à l'intégrité des processus électoraux.
    - Les valeurs énoncées dans la *Charte canadienne des droits et libertés*.
    - La faiblesse inhérente à certaines formes de renseignement.
    - L'opinion des personnes les plus directement associées au contenu des documents.

Le Centre pour la liberté d'expression a proposé que la Commission priorise ses requêtes de documents, tôt dans le processus, en repérant d'abord les documents clés, puis en demandant au gouvernement de produire des versions caviardées et prêtes à être divulguées. Selon le Centre, cette approche

permettrait de divulguer plus rapidement les documents les plus pertinents, tout en évaluant l'efficacité du processus que le gouvernement a proposé.

Les participants ont relativement peu commenté la production de résumés de documents et les autres solutions qui permettraient de remplacer le caviardage. De manière générale, les participants semblent d'accord pour dire qu'il s'agit de solutions valables pour accroître la transparence. Toutefois, selon eux, les résumés devraient seulement être utilisés comme solution de remplacement à ce qu'ils considèrent être la règle par défaut appropriée : la divulgation complète des documents lorsqu'aucun impératif de sécurité nationale n'a été clairement démontré.

D.4 Les perspectives quant aux procédures à huis clos

La production de documents n'est qu'une méthode parmi d'autres pour assurer la transparence. Les audiences de la Commission sont tout aussi importantes. Pour enquêter sur les enjeux mentionnés dans le mandat de la Commission, je dois obtenir le témoignage d'un vaste éventail de témoins, y compris de ceux qui occupent les échelons les plus élevés de la communauté canadienne de la sécurité et du renseignement. Certaines de ces personnes ont déjà témoigné et témoigneront inévitablement au sujet d'informations classifiées, cloisonnées et opérationnelles spéciales qui sont assujetties aux revendications de confidentialité prévues à l'article 38 de la *Loi sur la preuve au Canada*.

Il n'existe aucun moyen de caviarder le témoignage d'une personne qui comparaît en direct, en public et devant les médias. Par conséquent, je devais trouver une autre méthode pour entendre les personnes dont les témoignages soulèvent des enjeux de confidentialité. Il en va de même pour les personnes dont le témoignage les expose, au Canada, à des menaces de répression ou de représailles de la part d'États étrangers hostiles.

En raison de ces préoccupations, tous les participants semblent accepter que certaines preuves soient recueillies à huis clos, c'est-à-dire en l'absence du public et possiblement des participants eux-mêmes. Les participants se sont concentrés sur la manière dont les audiences à huis clos pourraient être organisées afin de maximiser leur contribution et assurer la plus grande transparence possible.

Une suggestion commune était que les avocats des participants puissent participer directement aux procédures à huis clos, dans la mesure où ils

possèdent déjà les habilitations de sécurité et les endoctrinements requis. Certains participants ont par ailleurs insisté pour que le gouvernement accorde ces habilitations à tous les avocats des participants.

Lorsque les audiences à huis clos se déroulent sans l'implication directe des participants, il existe un consensus pour que la Commission mette en place d'autres méthodes de participation. Il a notamment été proposé de désigner un avocat spécial ou un *amicus curiae* pour agir dans l'intérêt des participants. D'autres propositions, moins ambitieuses, suggèrent d'informer les participants de la tenue d'audiences à huis clos et de leur offrir la possibilité de commenter les questions que les avocats de la Commission devraient poser. La plupart des participants, y compris le gouvernement, ont insisté pour que la Commission sollicite l'avis des participants quant aux sujets que les avocats de la Commission prévoient explorer au cours des audiences à huis clos. Aussi, selon plusieurs participants, leur capacité à contribuer aux travaux de la Commission de manière utile dépend de leur accès aux documents gouvernementaux.

Tous les participants sont favorables à ce que la Commission produise des résumés non classifiés de la preuve obtenue lors des audiences à huis clos, ces résumés pouvant ensuite être divulgués aux participants et au public.

D.5 Les perspectives quant à la transparence de la Commission

Dans cette Commission, le secret gouvernemental n'est pas la seule menace qui pèse sur la confiance du public. La Commission doit elle aussi se conduire de manière à renforcer la confiance du public. Une Commission indûment secrète ne parviendrait pas à répondre aux attentes de transparence du public, qui souhaite que les travaux de la Commission fassent la lumière sur l'intégrité des institutions démocratiques du Canada.

Il est toutefois nécessaire de reconnaître que bon nombre des travaux de la Commission doivent se dérouler dans le secret. Qu'il s'agisse d'examiner des documents classifiés dans des installations sécurisées, d'obtenir des preuves confidentielles auprès de diverses sources ou de tenir des audiences à huis clos lorsque nécessaire, une part importante du travail de la Commission est réalisé loin des yeux du public. Il n'y a rien de particulièrement inhabituel à cela. Les audiences publiques sont normalement le fruit de plusieurs mois ou années d'effort, dont une grande partie se déroule en privé. Néanmoins, étant donné le vif intérêt du public à

l'égard des travaux de la Commission et l'existence de nombreuses préoccupations de confidentialité, je me dois d'être particulièrement sensible à la transparence de notre processus.

L'un des messages que j'ai constamment entendus de la part des participants est que la Commission devrait faire valoir clairement et publiquement son point de vue lorsqu'elle n'est pas d'accord avec les affirmations du gouvernement quant à la confidentialité à des fins de sécurité nationale.

Les participants insistent vivement pour que la Commission informe le public lorsqu'elle considère que le gouvernement a injustement omis de divulguer des informations pertinentes. Elle pourrait le faire par l'entremise de communiqués de presse ou de décisions, ou encore dans ses deux rapports publics. D'après les participants, il s'agit de la seule manière pour que le public puisse déterminer de manière juste s'il peut avoir confiance dans le processus et les résultats de la Commission.

Ce point de vue s'explique par le fait que la Commission ne peut pas ordonner au gouvernement de rendre des documents publics. L'article 38 de la *Loi sur la preuve au Canada* est le dernier recours dont dispose la Commission pour contester les revendications du gouvernement en matière de sécurité nationale. Cependant, l'article 38 est un processus lent et il est peu probable qu'il permette de résoudre de nombreux litiges avec le gouvernement étant donné le peu de temps dont dispose la Commission. Au lieu de cela, la Commission doit compter sur sa capacité à négocier de bonne foi avec le gouvernement. Bien que je sois convaincue que de telles négociations puissent fonctionner, le risque de désaccord demeure réel et, dans une certaine mesure, inévitable.

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