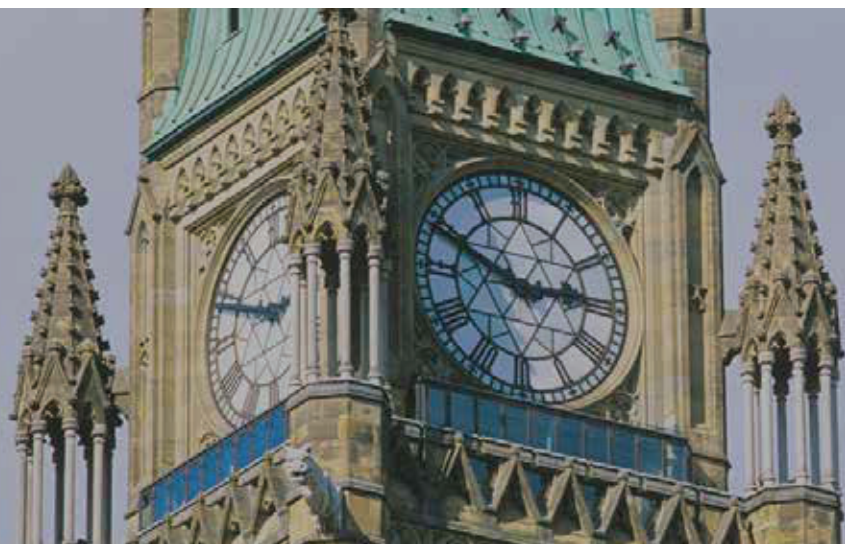




Le Comité des parlementaires sur la sécurité nationale et le renseignement

Rapport spécial sur l'ingérence étrangère dans les processus et les institutions démocratiques du Canada



Présenté au premier ministre le 22 mars 2024 en vertu du paragraphe 21(2)
de la *Loi sur le Comité des parlementaires sur la sécurité nationale et le renseignement*

(Version révisée en application du paragraphe 21(5) de la Loi sur le CPSNR)

© Sa Majesté le Roi du chef du Canada, 2024
Tous droits réservés.
Ottawa (Ontario)

Le Comité des parlementaires sur la sécurité nationale et le renseignement

Rapport spécial sur l'ingérence étrangère dans les processus et les institutions démocratiques du Canada (version révisée en application du paragraphe 21(5) de la Loi sur le CPSNR)

CP104-6/2024F-PDF
978-0-660-71873-6

CP104-6/2024F
978-0-660-71875-0

Rapport spécial sur l'ingérence étrangère dans les processus et les institutions démocratiques du Canada

**Le Comité des parlementaires sur
la sécurité nationale et le renseignement**

**L'honorable David McGuinty, C.P., député
Président**

**Présenté au premier ministre le 22 mars 2024
Version révisée présentée au Parlement en juin 2024**

Remarque

Le présent rapport est composé d'une introduction, de quatre chapitres, d'une conclusion, des conclusions et recommandations du Comité et quatre annexes. Les quatre chapitres sont presque exclusivement basés sur des documents classifiés, majoritairement des sommaires d'évaluation à l'attention de dirigeants et de ministres et des séances d'information classifiée, mais également des déclarations précises des organisations de l'appareil de la sécurité et du renseignement. Ceci est particulièrement vrai pour le Chapitre 2 et pour des parties du Chapitre 3 alors que le Comité a résumé les tendances ou les instances et enjeux spécifiques d'ingérence étrangère. Les lecteurs devraient noter que le Comité a supprimé complètement ou partiellement les références d'une grande partie du matériel source pour éviter toute atteinte à la sécurité, à la défense nationale ou aux relations internationales du Canada.

À moins d'indications contraires, les lecteurs doivent considérer que les exemples dans le texte peuvent renvoyer à n'importe quel ordre de gouvernement.

Révisions

En application du paragraphe 21(2) de la *Loi sur le Comité des parlementaires sur la sécurité nationale et le renseignement* (Loi sur le CPSNR), le Comité peut présenter un rapport spécial au premier ministre et aux ministres concernés sur toute question liée à son mandat.

Conformément au paragraphe 21(5) de la Loi sur le CPSNR, le premier ministre peut, après consultation du président du Comité, ordonner au Comité de lui présenter un rapport révisé qui ne contient pas de renseignements dont la communication porterait atteinte à la sécurité ou à la défense nationale ou aux relations internationales, ou qui sont protégés par le secret professionnel de l'avocat, selon le premier ministre.

Le présent document constitue un rapport révisé du Rapport spécial fourni au premier ministre le 22 mars 2024. À ce moment, le document portait la classification Très secret//Renseignement spécial//[noms de code et mises en garde sur la manipulation]//Documents confidentiels du Cabinet//Secret professionnel de l'avocat//Réservé aux Canadiens. Des révisions ont été apportées de façon à retirer l'information dont la communication, selon le premier ministre, porterait atteinte à la sécurité ou à la défense nationale ou qui est protégée par le secret professionnel de l'avocat. Lorsque la suppression n'affecte pas la lisibilité du texte, le Comité a signalé la suppression par trois astérisques (***) dans le texte du présent document. À l'inverse, le Comité a révisé le document pour résumer l'information retirée. Ces passages sont signalés par trois astérisques au début et à la fin du résumé et sont placés entre crochets (voir l'exemple ci-dessous).

EXEMPLE : [*** Les passages révisés sont signalés par trois astérisques en début et en fin de phrase, et le résumé est placé entre crochets. ***]

Le Comité des parlementaires sur la sécurité nationale et le renseignement

(Membres de la 44^e législature)

L'honorable David McGuinty, C.P., député (président)

M. Stéphane Bergeron, député

M. Don Davies, député

L'honorable Patricia Duncan, sénatrice

Mme Iqra Khalid, députée (a cessé d'être membre le 17 septembre 2023)

L'honorable Marty Klyne, sénateur

L'honorable Frances Lankin, C.P., C.M., sénatrice

Mme Patricia Lattanzio, députée

M. James Maloney, député (a cessé d'être membre le 17 septembre 2023)

M. Rob Morrison, député

M. Alex Ruff, C.S.M., C.D., député

Table des matières

Introduction	1
Portée	2
Méthodologie.....	4
Chapitre 1 : Comprendre l'ingérence étrangère et les enjeux connexes.....	7
Chapitre 2 : L'ingérence étrangère comme menace envers les processus et institutions démocratiques du Canada	13
Principaux auteurs de menace	13
Principales tactiques	17
Influencer secrètement l'opinion et la position des électeurs, des communautés ethnoculturelles et des parlementaires	17
Tirer parti des relations avec des Canadiens influents	27
Exploiter les vulnérabilités décelées dans les modalités de gouvernance et d'administration des partis politiques.....	33
Utilisation des cyberoutils dans l'atteinte d'objectifs précis	35
Chapitre 3 : La réponse du gouvernement.....	39
Initiatives stratégiques.....	39
Plan pour protéger la démocratie canadienne (***) 2018)	39
Stratégie de lutte contre les activités hostiles parrainées par des États (AHPE)	46
Priorités en matière de renseignement.....	51
Modifications législatives	53
Réponses opérationnelles	53
Séances d'information pour les parlementaires	61
Gouvernance interministérielle.....	64
Hauts fonctionnaires du Parlement en éthique.....	65
Chapitre 4 : Évaluation du Comité sur la réponse à l'ingérence étrangère dans les processus et institutions démocratiques	67
La menace de l'ingérence étrangère dans les processus et institutions démocratiques.....	69
Un milieu permissif : Les acteurs étrangers profitent des défis systémiques de la réponse à l'ingérence étrangère	70
Absence d'un seuil d'intervention commun.....	70
Absence d'outils solides	71
La diffusion, l'évaluation et l'utilisation des renseignements.....	74
Communication avec les parlementaires.....	76
Rôle des parlementaires dans la lutte contre l'ingérence étrangère	77

Commentaires du Comité.....	79
Le commentaire du Comité sur le Protocole public en cas d'incident électoral majeur et l'intégrité des 43 ^e et 44 ^e élections fédérales	79
Conclusion	81
Conclusions du Comité.....	85
Recommandations	87
Annexes.....	89
Annexe A : Liste des témoins.....	89
Annexe B : Mandat	91
Annexe C : Chronologie de la réponse du gouvernement à l'ingérence étrangère dans les processus et les institutions démocratiques du Canada, de 2018 à 2024.....	95
Annexe D : Conclusions et recommandations relatives à l'ingérence étrangère tirées du Rapport annuel 2019 du Comité.....	97

Introduction

1. À partir de l'automne 2022, des articles dans les médias s'appuyant prétendument sur une fuite de renseignements ont fait entrer la question de l'ingérence étrangère carrément dans le discours public. Ils ont soulevé des questions quant aux informations que détenait le premier ministre et au moment auquel elles lui ont été transmises, et à savoir si le gouvernement avait ignoré des renseignements afin d'en tirer un avantage partisan. Les articles ont aussi suscité des questions sur les mesures plus générales que le gouvernement avait prises pour répondre à l'ingérence de la République populaire de Chine et d'autres pays dans les élections de 2019 et de 2021, notamment pour déterminer si une négligence systémique plus globale était en cause. Certains parlementaires et commentateurs ont demandé la tenue d'une enquête publique.

2. Le 1^{er} novembre 2022, le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre a lancé une étude sur l'ingérence étrangère. Le Comité permanent a demandé aux ministres et aux dirigeants d'expliquer comment le gouvernement avait répondu aux activités d'ingérence étrangère. Il a également entendu des experts, des organisations intéressées et des groupes communautaires au sujet de la menace que posaient les États menant des activités d'ingérence¹. Le Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique de la Chambre des communes a lancé une étude similaire le 7 décembre 2022. Aucun des deux comités permanents n'avait accès à de l'information classifiée².

3. Le 6 mars 2023, le premier ministre a demandé ou annoncé la tenue d'une série d'examins indépendants. Le premier ministre a demandé à l'Office de surveillance des activités en matière de sécurité nationale et de renseignement (OSSNR) de mener un examen du flux d'informations entre les organisations de la sécurité nationale et les décideurs lors des 43^e et 44^e élections générales³. L'examen par l'OSSNR portait sur la production et la diffusion de renseignements sur l'ingérence étrangère, y compris sur la façon dont ils ont été communiqués au sein du gouvernement⁴. (L'OSSNR a présenté son examen au premier ministre le 5 mars 2024⁵.) Le premier ministre a également nommé un rapporteur spécial indépendant (RSI) pour qu'il détermine, entre autres, si le gouvernement doit lancer une enquête publique

¹ Le 16 mai 2023, le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre a aussi lancé une étude sur la Question de privilège concernant la campagne d'intimidation envers le député de Wellington–Halton Hills et d'autres députés.

² Le Comité souligne qu'en octobre 2020 le Comité spécial sur la relation entre le Canada et la République populaire de Chine (RPC) a amorcé une étude sur les dimensions de la sécurité nationale de la relation entre le Canada et la Chine, y compris l'ingérence étrangère, et a publié un rapport en mai 2023.

³ Premier ministre, « Prendre de nouvelles mesures contre l'ingérence étrangère et accroître la confiance dans notre démocratie », 6 mars 2023.

⁴ Office de surveillance des activités en matière de sécurité nationale et de renseignement (OSSNR), « Mandat de l'Examen de l'OSSNR de la production et de la diffusion de renseignement du gouvernement du Canada sur l'ingérence étrangère dans les 43^e et 44^e élections fédérales canadiennes », 23 mai 2023.

⁵ OSSNR, Lettre au président du Comité des parlementaires sur la sécurité nationale et le renseignement (CPSNR), 5 mars 2024.

sur les allégations d'ingérence étrangère⁶. (Le rapporteur spécial est venu à la conclusion qu'une enquête publique ne devrait pas être menée⁷; toutefois, le gouvernement a au bout du compte ouvert une enquête publique le 7 septembre 2023⁸.) Enfin, le premier ministre a demandé au Comité des parlementaires sur la sécurité nationale et le renseignement (le Comité) « d'effectuer un examen pour évaluer l'état de l'ingérence étrangère dans les processus électoraux fédéraux » en ce qui a trait aux « tentatives d'ingérence étrangère qui ont eu lieu lors des 43^e et 44^e élections générales fédérales, y compris leurs répercussions possibles sur la démocratie et les institutions canadiennes⁹ ».

4. En réponse à la demande du premier ministre, le Comité a décidé de mener un examen plus vaste, élargissant la portée au-delà du processus électoral fédéral jusqu'aux processus et institutions démocratiques fédéraux du Canada (définis ci-après au paragraphe 7)¹⁰, pour deux raisons. Premièrement, le Comité avait déjà réalisé un examen sur l'ingérence étrangère en 2019 et savait déjà comment les États essayaient de manipuler la politique et la société canadiennes pour promouvoir leurs propres intérêts nationaux. Par conséquent, le Comité comprenait que les élections, quoique centrales, font partie d'un continuum plus large d'efforts d'ingérence dans les processus et institutions démocratiques du Canada. Deuxièmement, le Comité voulait concentrer ses efforts là où il en profiterait le plus : son accès à des informations hautement classifiées qui ne peuvent être discutées en public. Le Comité s'est appuyé en grande partie sur des documents, des séances d'information et des comparutions classifiés pour former sa compréhension de l'état de l'ingérence étrangère dans les processus et institutions démocratiques du Canada et de la réponse du gouvernement.

Portée

5. Le présent rapport s'appuie sur l'examen de 2019 par le Comité, qui étudiait plus généralement l'ingérence étrangère au Canada. Entre autres, il examinait en détail les principaux auteurs de menace, leurs motivations, et les tactiques et les cibles liées à l'ingérence étrangère, ainsi que la réponse du gouvernement à la menace, notamment la coopération et la coordination, l'obtention de ressources et l'établissement des priorités, et les cadres législatifs. L'examen de 2019 n'a pas abordé précisément les activités d'ingérence étrangère visant la 43^e élection fédérale étant donné les efforts embryonnaires du gouvernement dans le domaine à cette époque.

⁶ Premier ministre, « Prendre de nouvelles mesures contre l'ingérence étrangère et accroître la confiance dans notre démocratie », 6 mars 2023; et premier ministre, « Le premier ministre annonce le mandat du rapporteur spécial indépendant », 21 mars 2023.

⁷ Le très honorable David Johnston, *Premier rapport du rapporteur spécial indépendant sur l'ingérence étrangère*, 23 mai 2023.

⁸ Bureau du Conseil privé (BCP), « Le gouvernement du Canada lance une enquête publique sur l'ingérence étrangère », 7 septembre 2023; et BCP, « Mandat : Enquête publique sur l'ingérence étrangère dans les processus électoraux et les institutions démocratiques fédéraux », 12 septembre 2023.

⁹ Premier ministre, « Prendre de nouvelles mesures contre l'ingérence étrangère et accroître la confiance dans notre démocratie », 6 mars 2023. La 43^e élection fédérale générale s'est déroulée le 21 octobre 2019 et la 44^e élection fédérale générale s'est déroulée le 20 septembre 2021.

¹⁰ Le Comité a mené son examen en vertu de l'alinéa 8(1)a) de la *Loi sur le Comité des parlementaires sur la sécurité nationale et le renseignement* (Loi sur le CPSNR).

6. Le présent examen cherche à éviter le chevauchement des travaux réalisés par le Comité dans le passé. Il est évident pour le Comité que des acteurs étrangers continuent de mener des activités d'ingérence étrangère au Canada. Les principaux auteurs de menace, y compris leurs motivations, leurs tactiques et leurs techniques, restent essentiellement les mêmes, mais le présent examen décrit leur évolution et ce que les organisations du renseignement ont communiqué dans la période en question. Qui plus est, les mandats et les pouvoirs législatifs des ministères et organismes responsables de répondre à l'ingérence étrangère demeurent en grande partie inchangés. Cet examen présentera donc les cas d'exception.

7. Par conséquent, l'examen se concentrera de façon restrictive sur la menace précise contre les processus et institutions démocratiques du Canada comme sous-ensemble du plus vaste problème que représente l'ingérence étrangère (voir à l'annexe B le Cadre de référence du Comité). Le Comité définit les processus et institutions démocratiques comme étant les processus, les acteurs et les intervenants ayant une part intégrante dans la façon dont le Canada se gouverne. À ce propos, on compte parmi les principaux acteurs et intervenants :

- les électeurs;
- les partis politiques, les candidats et leur personnel;
- les parlementaires et leur personnel;
- les fonctionnaires;
- les médias;
- les lobbyistes;
- les groupes communautaires.

Les principaux processus comptent :

- l'élection en tant que telle¹¹;
- les processus de mise en candidature, y compris les courses à la chefferie;
- les travaux parlementaires, y compris les motions parlementaires et les processus législatifs;
- les campagnes;
- les activités de financement.

8. Le présent examen s'est penché sur des informations du 1^{er} septembre 2018 au 15 mars 2024 et englobait les organisations suivantes :

- Affaires mondiales Canada (AMC);
- le Bureau du commissaire aux élections fédérales;
- le Bureau du Conseil privé (BCP);
- le Centre de la sécurité des télécommunications (CST);

¹¹ C'est-à-dire les processus entourant le vote par les Canadiens pour leur député – l'inscription des électeurs, le vote, le dépouillement des bulletins et la diffusion des résultats.

- Élections Canada;
- la Gendarmerie royale du Canada (GRC);
- le ministère de la Justice;
- Sécurité publique Canada (SP);
- le Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS);
- le Service des poursuites pénales du Canada (SPPC).

9. Le présent examen ne traite pas des répercussions de l'ingérence étrangère sur les principes démocratiques dans leur ensemble¹². Ce concept a été abordé dans le rapport précédent du Comité, qui a déterminé que les conséquences de l'ingérence étrangère dans les processus et institutions démocratiques étaient claires : elle sape les droits démocratiques et les libertés fondamentales des Canadiens; l'équité et l'ouverture des institutions publiques du Canada; la capacité des Canadiens de prendre des décisions éclairées et de participer aux débats publics; l'intégrité et la crédibilité du processus parlementaire du Canada; et la confiance du public envers les décisions de politiques publiques qui sont prises par le gouvernement¹³. Le Comité a délibéré longuement sur cette distinction, mais a finalement décidé qu'étant donné le travail qu'il a accompli par le passé et les efforts continus d'autres comités parlementaires sur l'ingérence étrangère, sa valeur réside dans un examen plus circonscrit des processus et institutions démocratiques reposant sur des documents hautement classifiés.

Méthodologie

10. Pour appuyer son examen, le Comité a demandé des documents à AMC, au BCP, au CST, à la GRC, au SCRS et à SP, examinant 4 000 documents totalisant plus de 33 000 pages. Il s'est également appuyé sur les séances d'information du Secrétariat et les réponses des ministères aux questions écrites. De plus, de hauts dirigeants sont comparus devant le Comité, parfois à plus d'une reprise, en provenance d'AMC, du BCP, du CST, de la GRC, du SCRS et de SP. Étant donné le rôle important qu'ils jouent dans divers aspects de l'ingérence étrangère, de hauts représentants du Service des poursuites pénales du Canada, d'Élections Canada et du Bureau du commissaire aux élections fédérales ont également fourni de l'information au Comité. À la dernière étape de son examen, le Comité a reçu en comparutions le ministre de la Justice, le ministre de la Sécurité publique, des Institutions démocratiques et des Affaires intergouvernementales, la ministre des Affaires étrangères et le premier ministre. Le Comité tient à remercier les ministres et les représentants pour leur temps, leur franchise et leur expertise.

11. En considérant l'information reçue pour le présent examen et les conclusions tirées dans son examen antérieur sur l'ingérence étrangère, le Comité a remarqué que l'appareil du renseignement est invariablement d'avis que les auteurs de menace continuent de considérer le Canada comme un milieu permissif, considérant les activités d'ingérence comme une façon de

¹² Les principes démocratiques comprennent la liberté de conscience et de religion, la liberté de pensée et d'expression, la liberté de la presse, la liberté d'association, les droits démocratiques, la liberté de circulation et d'établissement, la sécurité d'une personne, et la primauté du droit.

¹³ CPSNR, *Rapport annuel 2019*, 2020.

poursuivre des intérêts stratégiques comportant peu de risques et offrant des gains élevés¹⁴. Dans son analyse des comparutions et des documents de l'examen, le Comité s'est appuyé sur cet avis, qui a soulevé plusieurs questions clés :

- La réponse du gouvernement à cette menace a-t-elle contribué au fait que les États étrangers perçoivent les processus et institutions démocratiques du Canada comme étant des cibles faciles?
- Si la réduction efficace des menaces vise à contrer les intentions, les moyens et les occasions d'agir des acteurs hostiles, de quelle façon et dans quelle sphère les processus et institutions démocratiques du Canada sont-ils les plus vulnérables?

Le Comité s'est placé dans cette perspective analytique pour élaborer son évaluation, tirer ses conclusions et formuler ses recommandations, afin d'aider le gouvernement à faire la lumière sur les lacunes qui persistent et les mesures à prendre.

¹⁴ Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS), *** 2022; et SCRS, réponse à une question du Secrétariat du CPSNR, courriel, 11 décembre 2023.

Chapitre 1 : Comprendre l'ingérence étrangère et les enjeux connexes

12. Le terme « ingérence étrangère » en soi n'est pas codifié dans le droit canadien, mais on convient généralement qu'il correspond à la définition donnée dans la Loi sur le SCRS des 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 quiconque¹⁵ ». Depuis le dernier examen du Comité, la définition de l'ingérence étrangère a évolué à mesure que la menace gagnait en importance au sein de l'appareil de la sécurité et du renseignement. Dans son rapport de 2021 sur les menaces visant les processus démocratiques du Canada, le SCRS écrit :

En d'autres mots, l'ingérence étrangère comprend les tentatives de secrètement influencer, intimider, manipuler, interférer, corrompre et discréditer des personnes, des organismes ou des gouvernements pour favoriser les intérêts d'un État étranger. Ces activités, qui peuvent être menées par des acteurs étatiques ou non étatiques, visent des organisations et des personnes canadiennes, au pays ou à l'étranger, et menacent directement la sécurité nationale du Canada.

Une activité d'ingérence étrangère est menée par un État étranger ou une tierce partie (une personne ou un organisme) qui agit pour son compte, pour exercer secrètement une influence, par exemple sur des décisions ou des événements, en vue de favoriser des intérêts stratégiques. Souvent, ces activités s'inscrivent dans des opérations clandestines destinées à influencer, par la tromperie, les politiques, les officiels ou les processus démocratiques du gouvernement du Canada à l'appui de visées politiques étrangères¹⁶.

13. Dans le contexte des institutions et des processus démocratiques, l'ingérence étrangère peut se traduire par un acte unique ou un ensemble d'activités et de comportements qui s'échelonnent sur une période au cours de laquelle un État étranger dissimule ses efforts visant à influencer la prise de décisions¹⁷. Les États commettent de l'ingérence étrangère dans le but d'atteindre divers objectifs qui s'inscrivent dans un continuum allant de l'objectif tactique à l'objectif stratégique. En outre, les objectifs stratégiques consistent à forger et à maintenir une perception non critique, voire positive, de l'État et de ses activités au Canada, mais aussi à dissuader toute critique des politiques et pratiques nationales promues par l'État en question. Quant aux objectifs tactiques, ils permettent d'atteindre les objectifs stratégiques, notamment : entraver, empêcher ou altérer les études, les motions ou les projets de loi parlementaires que l'État en question estime être contraires à ses intérêts; ou faire appel à des individus chargés de miner ou de promouvoir les efforts ou les aspirations de groupes ethnoculturels au Canada.

¹⁵ Article 2 de la Loi sur le SCRS.

¹⁶ SCRS, *Menaces d'ingérence étrangère visant les processus démocratiques du Canada*, juillet 2021.

¹⁷ SCRS, *** 2022.

14. Comme il sera décrit plus loin au chapitre 3, les activités d'ingérence étrangère ayant eu lieu au Canada pendant la période visée par l'examen ont été principalement menées par interactions entre personnes, une notion que le Comité a désignée comme étant de l'ingérence étrangère « traditionnelle » dans son rapport précédent¹⁸. Les acteurs étrangers cherchent à cultiver des relations à long terme avec des Canadiens qui peuvent servir leurs intérêts pour que ces derniers agissent en leur faveur et contre les intérêts du Canada.

15. À cet égard, l'ingérence étrangère devrait être entendue comme un effort qui se déroule sur le long terme, semblable à l'espionnage et qui a recours tant aux incitatifs qu'aux menaces. Les deux approches permettent, s'il y a lieu, la manipulation de cibles en leur demandant, par exemple, de rendre des services inappropriés ou des faveurs spéciales. Les incitatifs comprennent habituellement deux étapes. D'abord, l'acteur étranger offre au Canadien influent de l'argent ou d'autres faveurs. Il peut s'agir de paiements directs, d'argent comptant, de contributions en nature à la campagne, d'investissements dans sa région, de voyages toutes dépenses payées au pays étranger ou de promesses d'une occasion d'emploi ou d'un poste comportant peu de tâches après son départ de la charge publique. Ces méthodes visent à créer un sentiment de dette ou une obligation de renvoyer l'ascenseur. Ensuite, une fois que le Canadien accepte l'argent ou la faveur du gouvernement étranger, l'acteur étranger s'en sert comme monnaie d'échange afin de faire pression sur sa cible¹⁹.

16. Le processus peut se dérouler sur des années et parfois tellement lentement que certaines cibles canadiennes n'ont pas, au moins pour quelque temps, à aborder de front le fait qu'elles mènent de l'ingérence étrangère ou la soutiennent. Certains Canadiens influents peuvent se censurer sur des questions controversées pour un État étranger. D'autres peuvent assimiler des messages de l'étranger et s'aligner sur les positions des pays en question, tandis que d'autres peuvent prendre des mesures dans l'intérêt de l'État étranger sans égard pour la position du Canada et peuvent même agir à l'encontre des intérêts du Canada²⁰.

17. Les acteurs étrangers appliquent également des méthodes coercitives ayant pour but de dissuader la mise en place de mesures qui pourraient faire obstacle aux intérêts de l'État étranger, par exemple, en refusant d'accorder un visa, en ordonnant le retrait du soutien (des votes ou des fonds) à une communauté ou en menaçant de compromettre les moyens de subsistance ou les avantages dont jouissent les membres de la famille habitant au pays étranger.

18. L'ingérence étrangère se distingue des activités admissibles que sont, par exemple, les pressions diplomatiques et le lobbying. Ces dernières activités sont connues de l'État hôte et se déroulent par des voies reconnues dans le but de produire des résultats stratégiques ou d'atteindre des objectifs particuliers. Il est normal que les diplomates étrangers en poste au

¹⁸ Par opposition aux méthodes de cyberingérence étrangère, notamment les opérations de piratage et de fuite ainsi que les campagnes de désinformation. CPSNR, *Rapport annuel 2019, 2020*.

¹⁹ Alliance Canada Hong Kong, *Bien en vue : Beijing et son réseau d'influence étrangère sans limites au Canada*, mai 2021.

²⁰ SCRS, *** 2022.

Canada, par exemple, cherchent à communiquer avec les élus de tout credo politique, à persuader les décideurs, à utiliser les médias locaux pour promouvoir leurs intérêts nationaux ou à soutenir, voire mobiliser les organisations canadiennes. D'ailleurs, les diplomates canadiens font de même lorsqu'ils sont en poste à l'étranger. Ils font la promotion des intérêts stratégiques du Canada, ils tentent d'établir des relations avec les acteurs étatiques influents et ils soutiennent des initiatives que le pays hôte peut voir d'un mauvais œil, notamment les projets prodémocratiques. Qu'elles aient lieu au Canada ou dans un autre pays, ces activités sont manifestes, déclarées à l'État hôte et conformes aux termes de la *Convention de Vienne sur les relations diplomatiques*, ce qui n'est pas le cas des activités d'ingérence étrangère.

19. Le Comité a plusieurs fois entendu les représentants dire qu'il était difficile d'établir une nette distinction entre l'influence étrangère et l'ingérence étrangère. Des acteurs étrangers sophistiqués mènent un mélange d'activités transparentes et secrètes. Pour cette raison, bon nombre d'activités d'ingérence étrangère se situent dans une zone grise légale et normative (voir la figure 1 plus loin)²¹. Par exemple, il n'est pas illégal qu'un État étranger se coordonne avec une entité privée ou non étatique pour faire pression sur les responsables des politiques. Or, ce type d'activité devient de l'ingérence dès lors que l'État étranger cherche à dissimuler ses interventions, ses orientations ou son financement. De même, il n'est pas illégal de payer un média canadien pour qu'il produise une couverture qui peint positivement un État étranger ou encore donne de la visibilité à la politique officielle d'un État étranger. Toutefois, dès lors que cet État masque son implication, l'activité n'est plus considérée comme relevant de la sphère acceptable de la diplomatie et du lobbying; elle constitue de l'ingérence étrangère.

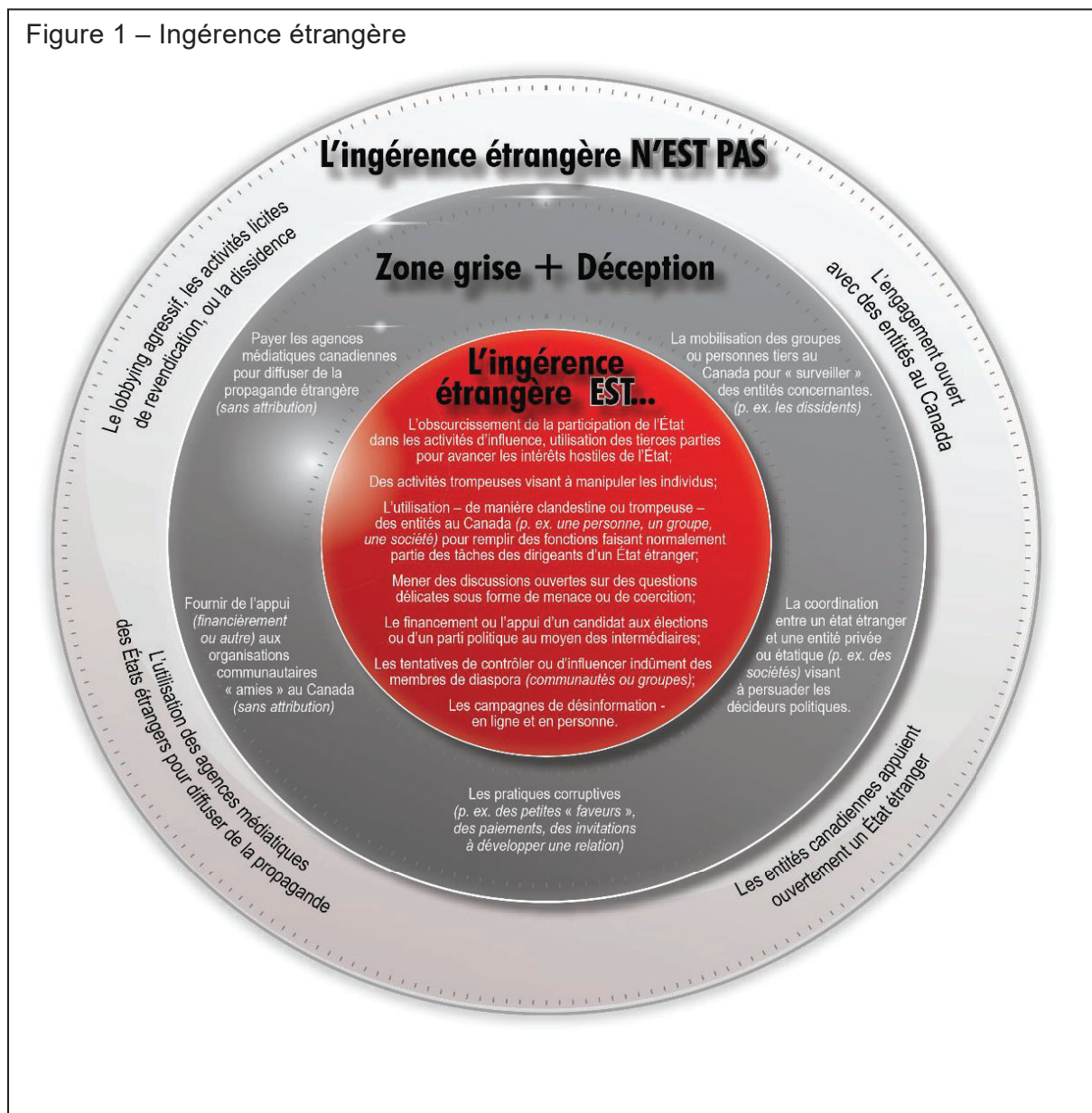
20. Il est également difficile de déterminer si une activité est dirigée par un État compte tenu des efforts que l'État déploie pour masquer ses activités. Par conséquent, il peut être complexe d'établir si un individu est la cible d'ingérence étrangère (p. ex., s'il ignore qu'un État étranger agit en son nom pour appuyer sa candidature), si l'individu est un complice par contrainte (p. ex., à la suite de menaces de sanctions) ou si l'individu est un participant consentant (p. ex., s'il reçoit sciemment des ordres d'une mission diplomatique étrangère)²². Les États hostiles connaissent bien cette zone grise et n'hésitent pas à l'exploiter²³.

²¹ SCRS, *** 2021.

²² SCRS, *** 2022.

²³ Exposé du directeur du SCRS devant le CPSNR, 9 mai 2023.

Figure 1 – Ingérence étrangère



21. Par exemple, une tactique courante pour faire progresser l'ingérence étrangère est le recours aux mandataires. Un mandataire est un Canadien ou une personne habitant au Canada qui entretient une relation officielle avec l'État et qui mène des activités sciemment et consciemment au nom des intérêts de l'État étranger. Cette tactique crée une séparation entre l'activité de menace et l'acteur étranger, offrant à l'acteur étranger un déni plausible. Les collaborateurs sont employés dans une tactique similaire. Le SCRS définit un collaborateur

comme une personne qui n'entretient pas de relations officielles avec un État étranger, mais qui, à différents degrés de conscience, est utilisée par l'État pour faire avancer ses intérêts²⁴.

22. Les activités d'ingérence étrangère se manifestent au gré des ambitions stratégiques des États. Historiquement, la forme et la portée de l'ingérence étrangère au Canada ont été fixées par divers facteurs : l'aptitude et la volonté de l'acteur étatique à investir des ressources dans les activités d'ingérence étrangère; la croyance de l'acteur étatique en la possibilité que ses interventions donnent des résultats significatifs; et la mesure dans laquelle un conflit national a pu s'étendre jusqu'au Canada²⁵. L'ingérence étrangère peut également s'amplifier ou s'atténuer lorsque des événements majeurs ont lieu : aux fins du présent examen, tout particulièrement, elle s'intensifie pendant les campagnes électorales, qui sont des périodes qui constituent des conjonctures propices pour les acteurs étrangers en vue d'exercer leur influence sur tous les ordres de gouvernement²⁶. Le SCRS note que :

[...] des États étrangers estiment que [...] les décisions et les politiques des gouvernements provinciaux et des administrations municipales [...] peuvent avoir des répercussions négatives sur leurs principaux intérêts. Comme le monde se fait de plus en plus petit et compétitif, certains font tout ce qui est en leur pouvoir pour favoriser leurs intérêts nationaux et bien se placer alors que la situation géopolitique change rapidement²⁷.

²⁴ SCRS, réponse écrite aux questions du Secrétariat du CPSNR, 20 novembre 2023.

²⁵ SCRS, *** 2018.

²⁶ SCRS, *** 2022.

²⁷ SCRS, *Menaces d'ingérence étrangère visant les processus démocratiques du Canada*, juillet 2021.

Chapitre 2 : L'ingérence étrangère comme menace envers les processus et institutions démocratiques du Canada

23. Le présent chapitre décrit les principaux auteurs de menace et énonce les quatre principales tactiques que ces États utilisent depuis 2018, soit :

- influencer secrètement l'opinion et la position des électeurs, des communautés ethnoculturelles et des parlementaires;
- exploiter les relations avec des Canadiens influents;
- exploiter les vulnérabilités dans les modalités de gouvernance et d'administration des partis politiques;
- déployer une panoplie d'outils informatiques permettant d'atteindre des objectifs ciblés.

Tout au long du présent chapitre, le Comité présente des exemples ainsi que des études de cas qui illustrent le propos sur les menaces.

24. Les activités d'ingérence étrangère qui ont ciblé les processus et institutions démocratiques du Canada pendant la période visée par l'examen ont été principalement exercées sous forme d'interactions entre personnes²⁸. Les États étrangers ont aussi misé sur les médias grand public et les médias sociaux, et ont également eu recours à d'autres moyens numériques, pour la commission d'actes d'ingérence étrangère. En outre, les activités d'ingérence dans les processus et institutions démocratiques ont été menées par des diplomates étrangers, des agents de renseignement ainsi que des mandataires de l'État et des collaborateurs, et ont ciblé tous les ordres de gouvernement, des groupes de la société civile, des communautés ethnoculturelles, des organismes communautaires, des gens d'affaires et des journalistes.

Principaux auteurs de menace

25. Dans son examen de 2019 portant sur la réponse du gouvernement à l'ingérence étrangère, le Comité a indiqué que les principaux auteurs d'ingérence étrangère au Canada étaient la République populaire de Chine (RPC) et la Fédération de Russie, où la RPC constituait la plus importante menace sur le plan de l'ingérence étrangère. Le Comité a aussi noté que d'autres États, notamment l'Inde, ^{***}, le Pakistan et l'Iran avaient commis des actes d'ingérence étrangère. Le Comité a conclu que ces activités posaient un risque important envers la sécurité nationale, dans la mesure, surtout, où elles affaiblissent les institutions fondamentales du Canada et portent atteinte aux droits et aux libertés des personnes au Canada²⁹.

²⁸ CPSNR, *Rapport annuel 2019, 2020*.

²⁹ CPSNR, *Rapport annuel 2019, 2020*.

26. Entre le 1^{er} septembre 2018 et le 7 novembre 2023, la majeure partie des actes d'ingérence étrangère commis à l'endroit des processus et institutions démocratiques suivait les grandes tendances que le Comité avait dégagées dans son examen précédent. Il convient de mentionner que sur le plan de l'ingérence étrangère, la RPC continue de représenter la plus importante menace pour le Canada et pour ses institutions et processus démocratiques³⁰. Les efforts de la RPC en matière d'ingérence étrangère demeurent sophistiqués, persistants et pluridimensionnels, dans la mesure où ils ciblent tous les ordres de gouvernement ainsi que diverses sphères sociales suivant le recours à plusieurs méthodes³¹.

27. Toutefois, contrairement à son évaluation de 2019, selon laquelle la Russie constituait la deuxième plus importante menace en matière d'ingérence étrangère, le Comité a observé que la Russie n'a pas été impliquée dans les activités d'ingérence étrangère qui ciblaient particulièrement les processus et institutions démocratiques du Canada. Pendant cette période à l'examen, le Canada était une priorité moindre pour la Russie, laquelle concentrait plutôt ses efforts sur d'autres priorités stratégiques et sur ses querelles avec les États-Unis³². En somme, bien qu'elle ait maintenu sa capacité de commettre des actes d'ingérence étrangère généralement contre le Canada, la Russie n'avait pas l'intention de le faire³³.

28. Prenant sa place, l'Inde est devenue la deuxième menace en importance en matière d'ingérence étrangère envers les processus et institutions démocratiques du Canada. Bien que les efforts consentis par l'Inde en matière d'ingérence étrangère ne se soient intensifiés que progressivement ***³⁴, il est devenu manifeste, pendant la période à l'examen, que ses activités allaient désormais au-delà des revendications pro-Khalistan exprimées au sein de la société canadienne et incluent l'ingérence dans les processus et institutions démocratiques canadiens, notamment en ciblant des politiciens canadiens, des médias ethniques et des communautés ethnoculturelles indo-canadiennes³⁵. Le Comité souligne que le Pakistan a aussi ciblé les processus et institutions démocratiques dans les débuts de la période à l'examen, ***³⁶.

29. Plusieurs États ont commis des actes ayant porté atteinte aux droits et libertés démocratiques de Canadiens pendant la période visée par l'examen. Outre les États susmentionnés, *** et l'Iran ont continué de surveiller et de réprimer leurs ressortissants respectifs se trouvant au Canada (voir l'encadré sur la répression transnationale ci-dessous)³⁷. Cependant, le Comité n'a remarqué dans aucun rapport de renseignement que ces trois États

³⁰ Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS), ***2018; SCRS, *** 2021; Bureau du Conseil privé (BCP), *** 2022; SCRS, *** 2022; et SCRS, *** 2022.

³¹ SCRS, *** 2021.

³² SCRS, *** 2020.

³³ Groupe de travail sur les menaces en matière de sécurité et de renseignements visant les élections (MSRE), *Security and Intelligence Threats to Elections Task Force, After Action Report (2019 Federal Election)*, juillet 2020; et Groupe de travail sur les MSRE, *Key Observations from GE44: Review of Principal Threat Actors and Elections Security*, « Update to the Panel », rapport post-élections pour les élections de 2021, présentation, 5 novembre 2021.

³⁴ SCRS, *** 2021.

³⁵ SCRS, *** 2021.

³⁶ SCRS, *** 2023.

³⁷ Directeur du SCRS, comparution devant le CPSNR, 26 juin 2023.

menaient des activités d'ingérence étrangère ayant pu cibler les processus et institutions démocratiques du Canada³⁸.

Répression transnationale

La répression transnationale est l'exercice d'un contrôle sur une communauté ethnoculturelle par un État étranger au moyen de la surveillance, de la coercition, du harcèlement, de l'intimidation ou de la violence. Les États emploient un éventail diversifié de techniques du métier pour exercer une répression, notamment par la collecte de renseignements humains, la surveillance en ligne, les cyberattaques, la coercition par mandataire interposé, le contrôle de la circulation par la prestation sélective de services consulaires (comme les visas), le harcèlement et les menaces de violence, les menaces proférées contre les membres de la famille et les blessures qui leur sont infligées, le rapatriement forcé et, dans certains cas, la violence physique³⁹.

Ces États ciblent les communautés ethnoculturelles principalement pour maintenir leur emprise sur le pouvoir et contrôler le discours mondial sur leur propre régime national. Au cœur de cette tactique, on trouve le ciblage de dissidents à l'étranger, de communautés exilées et de contestataires, y compris des journalistes et des défenseurs des droits de la personne. La répression parrainée par l'État vise à envoyer un message clair aux communautés ethnoculturelles : l'opposition au régime ne sera tolérée nulle part dans le monde et les démocraties occidentales ne peuvent pas offrir de protection contre le régime ou garantir des droits fondamentaux⁴⁰.

Au cours de la période à l'examen, les principaux auteurs de répression envers les communautés ethnoculturelles au Canada étaient la RPC, l'Inde, ***, l'Iran, *** et ***⁴¹. La répression transnationale observée visait les libertés et les droits fondamentaux (p. ex., la liberté d'expression), mais ne ciblait pas directement les processus et institutions démocratiques.

L'un des moyens utilisés par la RPC pour exercer de la répression transnationale a suscité l'attention des médias à la fin de 2022. En septembre 2022, un rapport publié par l'organisation non gouvernementale (ONG) Safeguard Defenders affirmait que la RPC avait mis sur pied plusieurs « postes de police à l'étranger » un peu partout sur la planète, y compris au Canada. (Le terme « poste de police à l'étranger » est tiré du terme « poste de

³⁸ SCRS, *** 2020; et directeur du SCRS, comparution devant le CPSNR, 26 juin 2023.

³⁹ Directeur du SCRS, comparution devant le CPSNR, 26 juin 2023; et SCRS, *** 2022.

⁴⁰ Directeur du SCRS, comparution devant le CPSNR, 26 juin 2023.

⁴¹ Directeur du SCRS, comparution devant le CPSNR, 26 juin 2023.

police de liaison chinoise à l'étranger », qui se veut une traduction plus littérale du terme chinois employé par la RPC⁴².) Une enquête menée *** par la suite a confirmé ces faits⁴³.

En mars 2023, on comptait au moins sept postes au Canada : trois à Toronto, deux à Vancouver et deux à Montréal⁴⁴. Les postes étaient établis à divers endroits, comme dans une résidence et dans un dépanneur, et fournissaient apparemment des services administratifs de la RPC, comme le renouvellement du permis de conduire de la RPC⁴⁵. Selon le BCP, des dirigeants communautaires canadiens dirigeaient les postes sous la supervision générale d'agents de police du ministère de la Sécurité publique établis en RPC⁴⁶.

La RPC a mis sur pied ces postes sans l'autorisation du Canada et en contravention à la *Loi sur les missions étrangères et les organisations internationales*. Le SCRS estimait qu'une fonction clé de ces postes était de [traduction] « recueillir des renseignements et de surveiller d'anciens résidents de la RPC qui habitent au Canada dans le cadre de la grande campagne transnationale anticorruption, de répression et de rapatriement de la RPC⁴⁷. » Le BCP partageait un avis similaire, c'est-à-dire que les postes représentaient [traduction] « l'institutionnalisation et l'intensification des efforts extraterritoriaux déployés par les forces de l'ordre [de la RPC] », qui se poursuivraient probablement selon lui, en laissant certes une plus grande place aux tactiques clandestines⁴⁸.

Les États-Unis ont pris des mesures contre ces postes de police à l'étranger. En avril 2023, le Federal Bureau of Investigation a accusé deux Sino-Américains, tous les deux des résidents américains, d'avoir comploté en vue d'agir comme agents de la RPC en établissant l'un de ces postes à New York, au titre d'une infraction qui n'existe pas au Canada, car le Canada ne possède pas de registre des agents étrangers⁴⁹.

[*** Deux paragraphes ont été supprimés pour retirer l'information préjudiciable ou privilégiée. Les paragraphes décrivaient l'intervention du CST, y compris de fournir des renseignements

⁴² Safeguard Defenders, *110 Overseas: Chinese Transnational Policing Gone Wild*, septembre 2022. Comme l'indiquent les paragraphes qui suivent, il n'existe aucun équivalent à ces « postes de police » de la RPC dans les fonctions des services de police du Canada.

⁴³ SCRS, « "Police Stations" in Canada a Part of Ongoing PRC Interference », alerte de sécurité du SCRS, 5 décembre 2022.

⁴⁴ Comité spécial sur la relation entre le Canada et la République populaire de Chine de la Chambre des communes, *Postes de services de police du Parti communiste chinois à l'étranger*, rapport intérimaire, novembre 2023.

⁴⁵ SCRS, *** 2022; BCP, *** 2022; et BCP, « People's Republic of China (PRC) Overseas Police Stations », note de service pour le premier ministre, sans date (rédigée le 4 novembre 2022 ou après).

⁴⁶ BCP, *CHINA: Overseas Police Stations Expanding 'Law Enforcement without Borders'*, 7 novembre 2022.

⁴⁷ SCRS, « "Police Stations" in Canada a Part of Ongoing PRC Interference », alerte de sécurité du SCRS, 5 décembre 2022.

⁴⁸ BCP, *CHINA: Overseas Police Stations Expanding 'Law Enforcement without Borders'*, 7 novembre 2022.

⁴⁹ Bureau du procureur général des États-Unis, « Two Individuals Arrested for Operating Undeclared Police Station of the Chinese Government in Chinatown in Manhattan », 17 avril 2023.

au SCRS et à la GRC, et l'utilisation par AMC d'outils diplomatiques à l'égard de la RPC.

***]50 51

À la fin d'octobre 2022, la GRC a annoncé qu'elle menait une enquête⁵². En mars 2023, la GRC a informé le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre que des agents de la GRC en uniforme s'étaient rendus à quatre postes, qui auraient cessé leurs opérations par la suite, et que la GRC menait une enquête⁵³. En avril 2023, le ministre de la Sécurité publique a informé le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre que la GRC avait « pris des mesures concrètes pour fermer les soi-disant postes de police⁵⁴ » et, en juin 2023, la conseillère à la sécurité nationale et au renseignement (CSNR) a informé le Comité permanent que les enquêtes de la GRC se poursuivaient⁵⁵. En date de novembre 2023, aucune accusation n'avait été portée⁵⁶.

Le Comité spécial sur la relation entre le Canada et la République populaire de Chine de la Chambre des communes s'est aussi penché sur la question et a publié un rapport intérimaire en novembre 2023⁵⁷.

Principales tactiques

Influencer secrètement l'opinion et la position des électeurs, des communautés ethnoculturelles et des parlementaires

30. Les États étrangers ont misé sur un éventail de tactiques pour influencer secrètement les opinions ou les positions. En outre, ils ont cherché à manipuler l'opinion publique, notamment par des campagnes de désinformation, dans les médias traditionnels et les médias sociaux; ont cherché à exploiter clandestinement les membres des communautés ethnoculturelles, principalement pour influencer leurs votes électoraux; et ont tenté de cibler, voire d'intimider les parlementaires. D'ailleurs, le Comité décrit chacune de ces méthodes plus loin dans la

⁵⁰ Centre de la sécurité des télécommunications (CST), comparution devant le CPSNR, 18 mai 2023.

⁵¹ BCP, « People's Republic of China (PRC) Overseas Police Stations », note de service pour le premier ministre, sans date (rédigée le 4 novembre 2022 ou après).

⁵² GRC, « Signalements d'activités criminelles liées à de soi-disant postes de police d'États étrangers au Canada », déclaration, 27 octobre 2022.

⁵³ Sous-commissaire de la GRC, témoignage devant le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre, 2 mars 2023.

⁵⁴ L'hon. Marco Mendicino, ministre de la Sécurité publique, témoignage devant le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre, 27 avril 2023.

⁵⁵ Conseillère à la sécurité nationale et au renseignement (CSNR), témoignage devant le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre, 1^{er} juin 2023.

⁵⁶ Comité spécial sur la relation entre le Canada et la République populaire de Chine de la Chambre des communes, *Postes de services de police du Parti communiste chinois à l'étranger*, rapport intérimaire, novembre 2023.

⁵⁷ Comité spécial sur la relation entre le Canada et la République populaire de Chine de la Chambre des communes, *Postes de services de police du Parti communiste chinois à l'étranger*, rapport intérimaire, novembre 2023.

présente, en mettant l'accent sur les processus et institutions démocratiques fédéraux tout en fournissant plusieurs exemples tirés d'autres ordres de gouvernement.

Exploitation des médias traditionnels et des médias sociaux

31. Pendant la période visée par l'examen, l'appareil de la sécurité et du renseignement a remarqué que des États manipulaient les médias traditionnels en diffusant de la propagande dans des publications d'information dites « indépendantes »⁵⁸. Les États étrangers se servent de la désinformation dans le but de promouvoir leurs intérêts et d'élever des doutes quant aux intérêts du Canada⁵⁹, ce qui représentait la plus grave activité de cybermenace pour les électeurs pendant la période visée par l'examen⁶⁰. Ces tactiques visent à influencer le discours public et les choix des décideurs, à porter atteinte à la réputation des politiciens, à délégitimer la démocratie ou à exacerber les tensions déjà présentes au sein de la société⁶¹.

La **désinformation** est la diffusion délibérée d'informations fausses ou trompeuses, tandis que la **mésinformation** est la diffusion involontaire de telles informations. Ce terme sert souvent de raccourci pour désigner la manipulation à grande échelle de l'information. En plus de diffuser de fausses informations, la désinformation se caractérise par :

- l'omission de faits;
- l'amplification inauthentique de récits;
- du contenu audio ou visuel falsifié;
- le trollage;
- la censure ou la contrainte à l'autocensure de l'information.

Ces efforts visent tous à déformer la perception de la réalité par le public.

Source : Affaires mondiales Canada, « Mécanisme de réponse rapide du Canada », octobre 2023.

32. Selon l'appareil du renseignement, la RPC était l'acteur disposant des plus importants moyens dans ce contexte, interagissant avec la sphère médiatique du Canada en prenant contact directement avec les dirigeants et les journalistes de médias canadiens⁶².

[*** Six phrases ont été supprimées pour retirer l'information préjudiciable ou privilégiée. Les phrases donnaient des exemples de la RPC qui avait payé pour faire publier sans attribution des articles dans les médias, parrainé des voyages médiatiques en Chine, fait pression sur des journalistes pour faire retirer des articles et créé de faux comptes sur les médias sociaux pour faire de la désinformation. ***]^{63 64 65}

⁵⁸ BCP, *China's Foreign Interference Activities*, rapport spécial, janvier 2022.

⁵⁹ CST, *Cybermenaces contre le processus démocratique du Canada*, juillet 2021.

⁶⁰ CST, *Cybermenaces contre le processus démocratique du Canada*, juillet 2021.

⁶¹ CST, *Cybermenaces contre le processus démocratique du Canada*, juillet 2021.

⁶² SCRS, *** 2019; et SCRS, *** 2021.

⁶³ SCRS, « Briefing to the Prime Minister on Foreign Interference: Director's Notes », 9 février 2021.

⁶⁴ SCRS, *** 2022.

⁶⁵ SCRS, *** 2021.

33. Les opérations d'influence et d'information en ligne étaient l'une des tactiques pour lesquelles les organisations du renseignement du Canada avaient le plus de difficulté à établir un lien avec la RPC, ou même avec tout État étranger⁶⁶. Ces organisations ont nommé cette difficulté le problème d'attribution⁶⁷. Par exemple, lors des élections fédérales de 2021, le Groupe de travail sur les menaces en matière de sécurité et de renseignements visant les élections (MSRE) du gouvernement, un mécanisme de coordination du renseignement créé en 2018 pour soutenir la mise en œuvre du Protocole public en cas d'incident électoral majeur (le groupe de travail et le Protocole sont décrits au chapitre 3), a constaté des activités médiatiques qui étaient menées en ligne pour tenter de dissuader les Canadiens, particulièrement les personnes d'origine chinoise, de soutenir le Parti conservateur du Canada⁶⁸. Le Parti conservateur du Canada a fait part de ses préoccupations au Groupe de travail sur les MSRE concernant ces occurrences⁶⁹. Même si le Groupe de travail sur les MSRE n'a pas été en mesure de relever de preuve permettant d'établir clairement un lien entre cette activité et des directives spécifiquement émises par le gouvernement chinois⁷⁰, il a été en mesure de relever des indicateurs témoignant de l'existence d'une campagne concertée⁷¹. D'ailleurs, divers organes d'information d'expression chinoise établis au Canada ont repris l'énoncé d'un article publié dans un média étatique chinois sans en indiquer la provenance. De plus, la plupart de ces organes d'information étaient liés à la RPC au titre d'une entente de partenariat conclue avec le service China News, principal média du Parti communiste chinois à informer les communautés ethnoculturelles d'expression chinoise, qui relève directement du Département du travail du Front uni (DTFU), l'organe de coordination central du Parti communiste chinois pour ce qui a trait aux activités d'ingérence étrangère (voir l'encadré ci-après)⁷². Par ailleurs, les médias sociaux chinois, notamment WeChat, sont vivement censurés par l'État chinois. Le SCRS estime que les messages qui sont publiés et demeurent sur WeChat ont obtenu à tout le moins le soutien tacite du gouvernement⁷³.

34. Le Groupe de travail sur les MSRE a informé le Groupe d'experts du Protocole public en cas d'incident électoral majeur sur ces circonstances. Le Protocole énonce le processus

⁶⁶ D'après le CST, les **opérations d'influence en ligne** (notamment de type « piratage et fuite ») font habituellement partie d'**activités d'influence étrangère en ligne** (AIEL) plus vastes, qui sont un instrument courant permettant à des adversaires de poursuivre leurs intérêts stratégiques, notamment la sécurité nationale, la prospérité économique et des objectifs idéologiques. Les campagnes d'influence en ligne tentent d'avoir un impact sur le discours civil, d'influencer les choix des décideurs publics, d'aggraver la friction dans les sociétés démocratiques ou de nuire à la réputation de personnalités publiques comme les politiciens. Les AIEL exploitent souvent la mésinformation et la désinformation. Une **opération d'information en ligne** utilise et vise divers types et flux d'information en ligne pour créer l'effet désiré, notamment la cybercompromission de systèmes. Les opérations d'information sont considérées comme un type d'opération d'influence. CST, courriel en réponse à des questions du Secrétariat du CPSNR, 19 février 2024.

⁶⁷ Groupe de travail sur les MSRE, *SITE TF Briefing to Secret Cleared Federal Political Parties: Canada's Foreign Interference Threat Landscape*, juillet 2021.

⁶⁸ Groupe de travail sur les MSRE, *Key Observations from GE44: Review of Principal Threat Actors and Elections Security*, « Update to the Panel », rapport post-élections pour les élections de 2021, présentation, 5 novembre 2021.

⁶⁹ M. Fred DeLorey, témoignage devant le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre, 25 avril 2023.

⁷⁰ Groupe de travail sur les MSRE, *Key Observations from GE44: Review of Principal Threat Actors and Elections Security*, « Update to the Panel », rapport post-élections pour les élections de 2021, présentation, 5 novembre 2021.

⁷¹ Groupe de travail sur les MSRE, *Threats to the Canadian Federal Election 2021*, 21 janvier 2022.

⁷² SCRS, *** 2022.

⁷³ SCRS, ***.

d'information des Canadiens concernant une menace à l'intégrité d'une élection générale⁷⁴. Le Groupe de travail a indiqué au Groupe d'experts qu'il ne pouvait pas établir un lien définitif avec la RPC et n'était pas non plus apte à jauger l'incidence de ce genre de tentative d'ingérence étrangère sur les élections. Ainsi, le Groupe de travail sur les MSRE a signalé la difficulté d'établir avec assurance si de l'ingérence étrangère avait bel et bien eu lieu, dans la mesure où de tierces parties peuvent très bien promouvoir de façon proactive les intérêts de la RPC moyennant peu de directives, voire aucune⁷⁵. Les cinq sous-ministres du Groupe d'experts ont déterminé que le seuil d'une annonce publique n'avait pas été atteint, car l'incident n'avait pas menacé la capacité du Canada de tenir une élection libre et juste⁷⁶.

35. Plus récemment, le gouvernement a relevé une opération d'information qui ciblait le député de Wellington-Halton Hills, Michael Chong. Alors qu'il surveillait les plateformes numériques traitant de l'élection partielle fédérale tenue en juin 2023, le mécanisme de réponse rapide (MRR), mis en place en 2018 dans le cadre d'une initiative du G7 pour lutter contre les menaces envers la démocratie, a remarqué que l'opération faisait appel à un réseau coordonné depuis WeChat. Ce réseau a communiqué et a amplifié un volume considérable d'informations fallacieuses ou trompeuses au sujet de l'identité, des opinions politiques, des antécédents et du patrimoine familial de M. Chong. Affaires mondiales Canada (AMC) a déclaré publiquement que « [...] si le rôle de la Chine dans l'opération d'information est hautement probable, il est impossible de prouver sans équivoque que la Chine a ordonné et dirigé l'opération, et ce, en raison de la nature secrète de la manière dont les réseaux de médias sociaux sont exploités dans ce type de campagne d'information⁷⁷. »

36. Pendant la période visée par l'examen, l'Inde a également montré son intention et ses capacités quant à la commission de ce type d'ingérence étrangère en manipulant les médias⁷⁸. [*** Trois phrases ont été supprimées pour retirer l'information préjudiciable ou privilégiée. Les phrases donnaient un exemple d'efforts visant à discréditer un chef de parti politique au moyen de documents rédigés par des organismes du renseignement indiens. ***]⁷⁹

Exploitation des communautés ethnoculturelles

37. Pendant la période à l'examen, des États étrangers ont tenté d'exploiter les liens culturels et linguistiques avec les communautés et les groupes ethnoculturels établis au Canada dans le but de faire obstacle aux processus et aux institutions démocratiques du Canada. Bénéficiant du soutien de son Département du travail du Front uni, la RPC a été le plus prolifique acteur à

⁷⁴ Gouvernement du Canada, « Directive sur le Protocole public en cas d'incident électoral majeur du Cabinet », août 2021.

⁷⁵ Groupe de travail sur les MSRE, *Threats to the Canadian Federal Election 2021*, 17 décembre 2021.

⁷⁶ Morris Rosenberg, *Rapport sur l'évaluation du Protocole public en cas d'incident électoral majeur pour 2021*, 20 février 2023; et seuil d'information du public défini par le gouvernement du Canada, « Directive sur le Protocole public en cas d'incident électoral majeur du Cabinet », août 2021.

⁷⁷ Affaires mondiales Canada (AMC), *Le mécanisme de réponse rapide du Canada détecte une opération d'information visant un député*, 9 août 2023.

⁷⁸ SCRS, ***.

⁷⁹ ***.

ce chapitre (voir l'encadré ci-après)⁸⁰. Selon le SCRS, les membres des communautés ethnoculturelles chinoises sont les principales cibles du « travail d'influence », qui se rapporte aux efforts du Parti communiste chinois visant à contrôler la diaspora chinoise et à gagner à ses vues la société civile canadienne à son propre avantage. [*** Une phrase a été supprimée pour retirer l'information préjudiciable ou privilégiée. La phrase donnait un exemple. ***]⁸¹

Le Département du travail du Front uni

Le Département du travail du Front uni (DTFU), un département du Comité central du Parti communiste chinois, est l'organisation principalement responsable d'accroître l'influence de la RPC et de promouvoir ses intérêts dans le monde⁸². Le responsable du Département du travail du Front uni occupe le quatrième rang de la hiérarchie du bureau politique de la RPC, lequel compte sept membres⁸³.

Le « travail du Front uni » renvoie à la stratégie du gouvernement chinois visant à influencer, par des méthodes transparentes et clandestines, des personnes d'origine chinoise à l'étranger, des gouvernements étrangers et d'autres acteurs afin que, par leurs actions et leur position, ils soutiennent la position mondiale préférée par Beijing. Or, la RPC mise sur un vaste réseau pour réaliser le travail du Front uni, et c'est le DTFU qui en assure la conception, la mise en œuvre et la surveillance.

Le Parti communiste chinois aurait dépensé plus de 2,6 milliards \$US sur le travail accompli par le Front uni en 2019, soit davantage que pour le ministère des Affaires étrangères. Il a attribué vingt-trois pour cent du budget (environ 600 millions de dollars) à l'influence d'étrangers et de Chinois à l'étranger, en particulier⁸⁴.

Le travail du Front uni a permis de recruter ou de corrompre des opposants politiques du Parti communiste chinois ainsi que de promouvoir les démonstrations publiques de soutien envers le Parti. Le DTFU a produit de la propagande, a fait taire les discours critiques et a approché des universitaires, des médias, des entreprises et des politiciens dans le but de les inciter à adopter des positions prochinoises ou de les convaincre de ne pas promouvoir des positions qui seraient contraires à celles de la RPC⁸⁵.

⁸⁰ SCRS, « Briefing to the Prime Minister on Foreign Interference: Director's Notes », 9 février 2021; SCRS, *** 2021; SCRS, *** 2021; et U.S. – China Economic and Security Review Commission, *China Overseas United Front Work, Background and Implications for the United States*, 24 août 2018.

⁸¹ SCRS, *** 2023.

⁸² Directeur du SCRS, comparution devant le CPSNR, 26 juin 2023; et BCP, *China's Foreign Interference Activities*, rapport spécial, janvier 2022.

⁸³ Alex Joske, *The Party Speaks for You: Foreign interference and the Chinese Communist Party's United Front System*, Australian Strategic Policy Institute, 2020.

⁸⁴ Ryan Fedasiuk, « Putting Money in the Party's Mouth: How China Mobilizes Funding for United Front Work », The Jamestown Foundation, Volume 20, numéro 16, 16 septembre 2020.

⁸⁵ SCRS, *** 2021.

Le Département du travail du Front uni collabore avec les services de renseignement de la RPC⁸⁶. [*** Une phrase a été supprimée pour retirer l'information préjudiciable ou privilégiée. La phrase décrivait les méthodes du DTFU. ***]⁸⁷

Il n'y a pas d'équivalent au travail du Front uni en Occident⁸⁸. [*** Deux phrases ont été supprimées pour retirer l'information préjudiciable ou privilégiée. Les phrases décrivaient une analyse du SCRS selon laquelle la RPC est au fait que le travail du Front uni était de plus en plus surveillé en Occident et de l'importance d'agir dans le respect de la loi. Le prétexte du respect de la loi explique l'opposition du Parti communiste chinois aux lois qui compliqueraient le travail du Front uni. ***]⁸⁹

38. [*** Ce paragraphe a été révisé pour retirer l'information préjudiciable ou privilégiée. ***]
Le DTFU exploite un vaste réseau comprenant des organisations de façade qui ne déclarent pas leur affiliation au Parti communiste chinois et qui accomplissent une autre fonction ouverte et légale. Ces organisations de façade ont contacté des entreprises étatiques, des entreprises privées enregistrées en Chine, des organisations d'étudiants chinois, des organismes culturels étrangers, des médias étrangers, des membres des communautés ethnoculturelles chinoises ainsi que des personnalités politiques et des dirigeants d'entreprises bien connus pour les inciter à jouer un rôle au sein des processus et institutions démocratiques de sorte à promouvoir les objectifs du Parti communiste chinois⁹⁰. Durant la période à l'examen, un organisme de la sécurité et du renseignement a pris des mesures pour lutter contre ces efforts.⁹¹

39. [*** Ce paragraphe a été révisé pour retirer l'information préjudiciable ou privilégiée. ***]
Selon le SCRS, la RPC considère les associations communautaires tout particulièrement comme un important moyen grâce auquel les représentants affiliés à la RPC peuvent s'approcher du gouvernement et des élus canadiens. Le SCRS estime que le DTFU a mis en place des organismes communautaires pour faciliter des opérations d'influence contre des députés en particulier et a infiltré des associations communautaires existantes pour les réorienter de sorte à soutenir les politiques et le discours du Parti communiste chinois.⁹²

40. Les entités ciblées par le DTFU ne savaient pas toutes qu'on se servait ainsi d'elles ou que leur comportement posait problème⁹³. Effectivement, le SCRS a souligné *** que seulement un petit nombre de personnes au sein d'associations communautaires sont des collaborateurs et des mandataires consentants.⁹⁴ Les organisations ont souvent des relations étroites avec

⁸⁶ Alex Joske, *The Party Speaks for You: Foreign interference and the Chinese Communist Party's United Front System*, Australian Strategic Policy Institute, 2020; et BCP, *China's Foreign Interference Activities*, rapport spécial, janvier 2022.

⁸⁷ Alex Joske, *Spies and Lies: How China's Greatest Covert Operations Fooled the World*, Hardie Grant Books, 2022.

⁸⁸ SCRS, *** 2023.

⁸⁹ SCRS, *** 2023.

⁹⁰ BCP, *China's Foreign Interference Activities*, rapport spécial, janvier 2022.

⁹¹ *** 2023.

⁹² SCRS, *** 2023.

⁹³ BCP, *China's Foreign Interference Activities*, rapport spécial, janvier 2022.

⁹⁴ SCRS, *** 2023.

l'ambassade et les consulats de la RPC. En l'occurrence, il arrive qu'elles misent sur leur soutien pour financer leurs activités, que les représentants de la RPC et les organisations se rendent mutuellement service au gré des incitatifs financiers et économiques ou encore des distinctions honorifiques et des récompenses, lesquels stimulent la coopération avec les autorités de la RPC, ou qu'elles soutiennent simplement la RPC au nom d'un sentiment de fierté nationale⁹⁵.

41. Toutefois, il existe nombre d'exemples d'organisations communautaires volontaires et recrutées qui commettent de l'ingérence étrangère dans les processus et institutions démocratiques. [*** Six phrases ont été supprimées pour retirer l'information préjudiciable ou privilégiée. Les phrases donnaient un exemple de la RPC qui avait créé une organisation pour mener de l'ingérence étrangère, de son travail dans une circonscription fédérale en particulier et d'un effort infructueux d'un organisme de la sécurité et du renseignement pour contrecarrer ces activités. ***]⁹⁶

42. Les événements et les organismes communautaires peuvent être des sources importantes de financement et peuvent servir à multiplier les soutiens au sein de la communauté pour les candidats politiques. [*** Trois phrases ont été supprimées pour retirer l'information préjudiciable ou privilégiée. Ces phrases donnaient des exemples de la façon dont la RPC s'est servie d'organismes communautaires pour soutenir ou décrédibiliser des candidats dans des circonscriptions en particulier et dans différents ordres de gouvernement. ***]^{97 98}

43. Les organisations communautaires peuvent être utilisées dans le cadre d'une pratique connue sous le nom de « contrefaçon d'opinion » (*astroturfing*). Des États étrangers ont recours à cette pratique pour masquer leur propre implication et pour donner l'impression que ce sont plutôt des Canadiens ou des organisations citoyennes d'influence qui expriment leur propre opinion sur l'enjeu en question⁹⁹. Comme l'a déclaré le SCRS, [traduction] « en assimilant de grandes associations communautaires et leurs dirigeants, le Parti communiste chinois est en mesure de donner l'impression que la communauté chinoise à l'étranger, tout comme les citoyens de la RPC, est à l'unisson et soutient les politiques du parti¹⁰⁰ ». [*** Une phrase a été supprimée pour retirer l'information préjudiciable ou privilégiée. La phrase donnait un exemple des efforts de la RPC pour entraver la motion parlementaire de 2021 visant à déclarer que le traitement que la RPC infligeait à la population des Ouïghours constituait un génocide et à soulever des préoccupations concernant la détérioration des relations Canada-RPC. ***]¹⁰¹

⁹⁵ Gendarmerie royale du Canada (GRC), « United Front Work in Canada », *** 2020.

⁹⁶ *** 2019.

⁹⁷ SCRS, *** 2022.

⁹⁸ SCRS, *** 2022.

⁹⁹ La « contrefaçon d'opinion » est une tactique furtive visant à créer [traduction] « l'impression trompeuse de représenter les groupes communautaires monolithiques ». Alliance Canada Hong Kong, *Murky Waters: Beijing's Influence in Canadian Democratic and Electoral Processes*, mai 2023.

¹⁰⁰ SCRS, *** 2023.

¹⁰¹ SCRS, *** 2021.

Les parlementaires : cibles de la coercition ou de la réduction au silence

44. Le SCRS et le CST ont produit un corpus de renseignements qui montre que les acteurs étrangers ont ciblé des parlementaires fédéraux dans le but de recueillir des renseignements pouvant être éventuellement exploités à des fins de coercition. Des acteurs étrangers ont aussi intimidé les parlementaires dont les orientations politiques étaient contraires aux leurs ou ont fait pression sur eux¹⁰².

45. [*** Ce paragraphe a été révisé pour retirer l'information préjudiciable ou privilégiée. ***] La RPC, surtout, emploie cette stratégie. Selon le SCRS, la RPC est engagée dans une campagne d'influence de grande envergure contre des acteurs canadiens fédéraux, coordonnée et exécutée par des représentants de la RPC au Canada (voir l'étude de cas n° 1)¹⁰³. L'objectif de la RPC est de générer et d'accroître les retombées des voix favorables à la RPC au Canada et de marginaliser les personnes considérées comme étant contre la RPC. Le SCRS estime que la RPC classe ses cibles dans des groupes en fonction de leur niveau présumé de soutien envers la RPC.^{104 105 106}

Étude de cas n° 1 : * Rapport de renseignement sur la RPC et sa distribution au sein du gouvernement**

[*** Trois paragraphes ont été supprimés pour retirer l'information préjudiciable ou privilégiée. Les paragraphes portaient sur les efforts constatés de la RPC pour adapter ses opérations d'influence ciblées contre des parlementaires fédéraux, qui visaient principalement à soutenir les législateurs favorables à la RPC et à pénaliser leurs collègues hostiles à la RPC, y compris en raison de leur point de vue relativement à ce que la RPC considère comme étant les « cinq poisons ». Les paragraphes décrivaient également la distribution limitée de cette information au sein du gouvernement, notamment au conseiller à la sécurité nationale et au renseignement (CSNR), au directeur du SCRS, au ministre des Affaires étrangères, au ministre de la Défense nationale et à la chef de cabinet du premier ministre. Ces paragraphes mentionnaient aussi un risque possible pour certains parlementaires canadiens, particulièrement dans le contexte de leurs voyages en RPC. ***]^{107 108}

[*** Ce paragraphe a été révisé pour retirer l'information préjudiciable ou privilégiée. ***] En juin 2021, le SCRS a rédigé un document se fondant sur un éventail de rapports de renseignement pour brosser un tableau plus détaillé et fiable de l'ingérence de la RPC. Même si le document a circulé officieusement, notamment entre les mains d'au moins un haut représentant d'AMC, le SCRS n'a pas diffusé officiellement le document avant le 13 février 2023, en raison de difficultés causées par la pandémie et de retards dans

¹⁰² SCRS, *** 2021; et SCRS, *** 2021.

¹⁰³ SCRS, *** 2023.

¹⁰⁴ SCRS, *** 2023.

¹⁰⁵ SCRS, *** 2023.

¹⁰⁶ SCRS, *** 2023.

¹⁰⁷ SCRS, *** 2023.

¹⁰⁸ *** 2024.

l'obtention d'approbation pour la diffusion¹⁰⁹. Plus tard, la CSNR a demandé que la diffusion du document soit interrompue, car la liste de distribution était trop longue¹¹⁰.

Le 24 février 2023, la CSNR a tenu une réunion avec le greffier du Conseil privé et des sous-ministres du SCRS, du CST, de SP et d'AMC. D'après le BCP, la CSNR a demandé au SCRS quelles mesures pouvaient être prises par rapport aux renseignements contenus dans le rapport¹¹¹. Selon le SCRS, les sous-ministres ont convenu que le premier ministre devrait lire le rapport et ont demandé que le SCRS rédige un résumé pour le premier ministre. Le directeur du SCRS a approuvé la nouvelle version le 9 mars 2023¹¹².

Le premier ministre n'a pas reçu le rapport. Dans une réponse ultérieure aux questions du Comité, le BCP a déclaré que la CSNR était d'avis que [traduction] « l'activité mentionnée dans le rapport ne représentait pas de l'ingérence étrangère, mais était plutôt une pratique diplomatique courante¹¹³ ». Ce n'est qu'en octobre 2023 que le directeur du SCRS a appris que le BCP n'avait pas remis le rapport au premier ministre¹¹⁴. En février 2024, le rapport n'avait toujours pas été remis au premier ministre¹¹⁵.

46. [*** Ce paragraphe a été supprimé pour retirer l'information préjudiciable ou privilégiée. Ce paragraphe décrivait les activités de la RPC visant à recueillir de l'information, y compris de l'information compromettante, sur de nombreux acteurs fédéraux, notamment de tous les partis politiques et des deux chambres du Parlement. ***]^{116 117 118 119}

47. [*** Ce paragraphe a été révisé pour retirer l'information préjudiciable ou privilégiée. ***] D'après des rapports de renseignement, la RPC a recueilli des informations détaillées afin d'établir des profils sur certains députés sino-canadiens en vue d'exercer une influence sur eux par l'entremise de différents groupes et personnes, au Canada et à l'étranger.¹²⁰

48. [*** Ce paragraphe a été révisé pour retirer l'information préjudiciable ou privilégiée. ***] Les acteurs fédéraux d'origine chinoise représentent une cible particulière pour la RPC, puisqu'il est attendu que ces personnes sont ou devraient être plus favorables aux objectifs et aux perspectives du Parti communiste chinois¹²¹. Selon le SCRS, la RPC pourrait punir les

¹⁰⁹ SCRS, réponse écrite aux questions du Secrétariat du CPSNR, octobre 2023; et SCRS, examen factuel du rapport du CPSNR, 19 janvier 2024.

¹¹⁰ SCRS, réponse écrite aux questions du Secrétariat du CPSNR, octobre 2023; et BCP, réponse écrite aux questions du Secrétariat du CPSNR, octobre 2023.

¹¹¹ BCP, réponse écrite aux questions du Secrétariat du CPSNR, octobre 2023.

¹¹² SCRS, réponse écrite aux questions du Secrétariat du CPSNR, octobre 2023.

¹¹³ BCP, réponse écrite aux questions du Secrétariat du CPSNR, octobre 2023.

¹¹⁴ SCRS, réponse écrite aux questions du Secrétariat du CPSNR, octobre 2023.

¹¹⁵ BCP, lettre à la directrice générale du Secrétariat du CPSNR, mars 2024.

¹¹⁶ SCRS, *** 2023.

¹¹⁷ SCRS, *** 2023.

¹¹⁸ SCRS, *** 2023.

¹¹⁹ SCRS, *** 2023.

¹²⁰ *** 2023.

¹²¹ SCRS, *** 2023.

législateurs sino-canadiens qui s'étaient comportés de façon inacceptable selon les représentants de la RPC afin de dissuader de tels comportements chez d'autres personnes. Inversement, la RPC pourrait récompenser les législateurs sino-canadiens pour un comportement approprié selon les représentants de la RPC en offrant des avantages au Canada et en Chine, directement ou indirectement (p. ex., par le biais des membres de la famille). Bref, l'utilisation de récompenses et de punitions est monnaie courante dans l'approche coercitive du Parti communiste chinois pour gérer la dissidence et l'influence, tant au sein de la RPC qu'à l'étranger.¹²²

49. L'un des exemples clés de cette approche était le ciblage par la RPC du député du Parti conservateur du Canada Michael Chong. En février 2021, M. Chong a parrainé un vote à la Chambre des communes, pour qualifier de génocide le traitement que la RPC infligeait aux Ouïghours¹²³. [*** Une phrase a été supprimée pour retirer l'information préjudiciable ou privilégiée. La phrase décrivait les efforts de la RPC pour recueillir de l'information sur M. Chong et sa famille. ***]¹²⁴ Selon le SCRS, rien n'indiquait dans les renseignements que M. Chong ou les membres de sa famille couraient un danger de mort, de préjudice physique ou d'emprisonnement¹²⁵. L'objectif de la RPC était de faire un exemple de M. Chong de sorte à dissuader les autres parlementaires de prendre position contre la RPC¹²⁶.

50. Au fil du temps, M. Chong a reçu des informations de plus en plus détaillées sur les efforts de la RPC. En juin 2021, le SCRS a informé M. Chong sur les activités liées à la menace d'ingérence étrangère¹²⁷, mais n'a pas pu lui fournir d'informations classifiées en raison des dispositions du paragraphe 19(1) de la Loi sur le SCRS, qui limite la communication d'informations classifiées au gouvernement fédéral. Autrement dit, le SCRS n'était pas en mesure de communiquer des renseignements à M. Chong au sujet de la recherche menée par *** de la RPC. M. Chong a pris connaissance des présumées menaces contre sa famille pour la première fois le 1^{er} mai 2023, dans les médias¹²⁸. Le 2 mai 2023, à la demande du premier ministre, le directeur du SCRS a tenu pour M. Chong une séance d'information classifiée par le biais d'une mesure de réduction de la menace en raison de « l'urgence de la situation »¹²⁹. Le 16 mai 2023, le ministre de la Sécurité publique a émis les *Directives ministérielles sur les*

¹²² SCRS, *** 2023.

¹²³ SCRS, *** 2021.

¹²⁴ SCRS, *Memorandum to the Minister re Threat Reduction Measure: PRC Targeting Specific Members of Parliament*, signé par le ministre de la Sécurité publique le 18 mai 2023.

¹²⁵ SCRS, *Memorandum to the Minister re Threat Reduction Measure: PRC Targeting Specific Members of Parliament*, signé par le ministre de la Sécurité publique le 18 mai 2023.

¹²⁶ SCRS, *** 2021.

¹²⁷ Michael Chong, témoignage devant le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre, 16 mai 2023.

¹²⁸ Michael Chong, témoignage devant le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre, 16 mai 2023.

¹²⁹ SCRS, *Memorandum to the Minister re Threat Reduction Measure: PRC Targeting Specific Members of Parliament*, signé par le ministre de la Sécurité publique le 18 mai 2023.

menaces à la sécurité du Canada dirigées contre le Parlement et les parlementaires, qui ordonnaient au SCRS d'informer sans tarder les parlementaires de telles menaces¹³⁰.

51. [*** Ce paragraphe a été supprimé pour retirer l'information préjudiciable ou privilégiée. Le paragraphe décrivait les efforts de la RPC pour recueillir et utiliser de l'information compromettante sur des politiciens fédéraux pour les intimider ou les réduire au silence. ***]¹³¹

132 133 134

Tirer parti des relations avec des Canadiens influents

52. La section qui suit explore quatre moyens grâce auxquels les auteurs de menace utilisent l'ingérence étrangère « traditionnelle » par l'entremise de relations interpersonnelles. Il s'agit principalement d'établir des relations réciproques avec des Canadiens influents, de recourir à des réseaux clandestins, d'utiliser des mandataires et de secrètement acheter l'influence de candidats et de représentants élus. Au cours de la période visée par l'examen, les auteurs de menace ont employé tous ces moyens, souvent en même temps.

Établir des relations réciproques

53. Pendant la période à l'examen, le SCRS et le CST ont produit un corpus de renseignements qui montre que les acteurs étrangers ont employé des méthodes trompeuses ou secrètes pour entretenir des relations avec des Canadiens qui leur permettraient, selon eux, de faire avancer leurs intérêts, particulièrement des députés et des sénateurs, dans l'optique qu'ils agissent en leur faveur et contre les intérêts du Canada. À cet égard, leurs efforts ont dépassé les activités diplomatiques normales.

54. Parfois, les parlementaires ne savaient pas qu'ils étaient la cible d'ingérence étrangère. [*** Deux phrases ont été supprimées pour retirer l'information préjudiciable ou privilégiée. Ces phrases donnaient un exemple du soutien financier de l'Inde envers certains candidats de deux partis politiques et indiquaient que le SCRS était d'avis que les candidats ignoraient la provenance des fonds. ***]^{135 136}

55. Or, certains représentants élus ont commencé sciemment à aider des acteurs étatiques étrangers peu de temps après leur élection. [*** Trois phrases ont été supprimées pour retirer l'information préjudiciable ou privilégiée. Les phrases donnaient des exemples de députés qui

¹³⁰ Ministre de la Sécurité publique, *Directives ministérielles sur les menaces à la sécurité du Canada dirigées contre le Parlement et les parlementaires*, 16 mai 2023.

¹³¹ ***

¹³² ***

¹³³ ***

¹³⁴ ***

¹³⁵ ***

¹³⁶ SCRS, exposé devant le Secrétariat du CPSNR, août 2023.

se sont employés à influencer leurs collègues pour le compte de l'Inde et qui ont proactivement fourni des renseignements confidentiels à des représentants indiens. ***^{137 138 139}

56. [*** Ce paragraphe a été supprimé pour retirer l'information préjudiciable ou privilégiée. ***] Le paragraphe décrivait un exemple classique d'ingérence étrangère où un État étranger a soutenu un politicien volontaire. Le SCRS a fourni des renseignements précis aux représentants du parti disposant de l'habilitation de sécurité Secret peu de temps avant les élections et au premier ministre peu de temps après. Le premier ministre a discuté de cet incident avec le Comité et des mesures qu'il a prises en réponse au rapport de renseignement. ***^{140 141 142 143}

57. [*** Ce paragraphe a été révisé pour retirer l'information préjudiciable ou privilégiée. ***] Dans ce contexte, le SCRS a déterminé que la RPC considère que sa relation avec certains députés repose sur une contrepartie, c'est-à-dire que l'engagement des députés auprès de la RPC fera en sorte que la RPC mobilise son réseau en faveur des députés. La RPC montrerait son soutien aux législateurs dans des circonscriptions comportant beaucoup d'électeurs chinois de souche et qui entretiennent une relation étroite avec la communauté ethnoculturelle chinoise, y compris par l'entremise de dirigeants et de gens d'affaires chinois.^{144 145}

*Un député a volontairement fourni des informations *** à un État étranger*

[*** Ce paragraphe a été révisé pour retirer l'information préjudiciable ou privilégiée. ***] Le Comité attire l'attention sur une situation particulièrement inquiétante où un ancien député entretenait une relation avec un agent non déclaré de renseignement étranger. D'après le SCRS, le député a cherché à organiser une réunion dans un État étranger avec un représentant haut placé du renseignement et a aussi fourni proactivement fourni à l'agent de renseignement des informations reçues à titre confidentiel.^{146 147 148}

¹³⁷ SCRS, ***.

¹³⁸ SCRS, *** rapport destiné au directeur du SCRS, *** 2020.

¹³⁹ SCRS, *2022-2023 Annual s.6(4) Report to the Minister on CSIS Operational Activities*, août 2023.

¹⁴⁰ SCRS, « PM Briefing ***.

¹⁴¹ Devant ces renseignements, le directeur du SCRS a informé le Groupe d'experts du Protocole public en cas d'incident électoral majeur le *** et le ***. Le SCRS, accompagné du BCP, a informé les représentants *** possédant une habilitation de sécurité Secret le *** et le SCRS a informé le premier ministre le ***. SCRS, « PM Briefing: ***.

¹⁴² SCRS, « PM Briefing: ***.

¹⁴³ Premier ministre, comparution devant le CPSNR, 7 novembre 2023.

¹⁴⁴ SCRS, *** 2023.

¹⁴⁵ SCRS, *** 2023.

¹⁴⁶ SCRS, ***.

¹⁴⁷ SCRS, ***.

¹⁴⁸ SCRS, ***.

Réseaux clandestins

58. [*** Ce paragraphe a été révisé pour retirer l'information préjudiciable ou privilégiée. ***]
Au cours de la période visée par l'examen, des États étrangers ont monté des réseaux clandestins autour de candidats et de représentants élus pour exercer une influence et un poids inconnus sur les processus de mise en candidature, les élections, les travaux parlementaires et la prise de décision du gouvernement. Dirigés par des représentants des États étrangers, ces réseaux officieux étaient composés de dirigeants de communautés ethnoculturelles et d'importants gens d'affaires canadiens, de personnel politique, de candidats et de représentants élus. Les États étrangers transmettent leurs préférences au sujet des candidats à leurs réseaux, puis les collaborateurs ou les mandataires font la promotion des candidats privilégiés auprès de groupes d'électeurs ciblés¹⁴⁹.

59. Par exemple, *** la RPC a établi un réseau officieux d'ingérence étrangère dans *** qui, dans ce contexte, compterait des relations personnelles et professionnelles complexes, étendues et se chevauchant¹⁵⁰. Les membres du réseau *** collaboraient sans grande cohésion, mais sous l'orientation du consulat de la RPC *** , pour appuyer secrètement des candidats aux élections fédérales de 2019, ou s'y opposer. Le réseau *** a eu des contacts avec au moins 11 candidats et 13 membres du personnel électoral, dont certains semblaient sciemment travailler pour la RPC¹⁵¹. [*** Deux phrases ont été supprimées pour retirer l'information préjudiciable ou privilégiée. Les phrases décrivaient les efforts du réseau pour tenir les candidats politiques fédéraux à l'écart des événements que la RPC considérait comme étant contre la Chine, comme une manifestation favorable à Hong Kong, mentionnaient des activités similaires par un autre réseau dans la circonscription de Don Valley-Nord, et nommaient des personnes impliquées. ***]^{152 153}

60. Des représentants de la RPC ont aussi eu recours à des réseaux clandestins pour mener des activités d'ingérence étrangère dans le Grand Vancouver. [*** Six phrases ont été supprimées pour retirer l'information préjudiciable ou privilégiée. Les phrases décrivaient les efforts de la RPC pour tirer parti de son réseau afin de soutenir un candidat politique en particulier, indiquaient les activités de certaines organisations et personnes au sein du réseau, et faisaient état d'un effort par une organisation de la sécurité et du renseignement pour contrecarrer les activités de l'une des personnes. ***]^{154 155}

61. [*** Ce paragraphe a été supprimé pour retirer l'information préjudiciable ou privilégiée. Le paragraphe décrivait comment l'Inde profite aussi de réseaux et a construit et développé un

¹⁴⁹ SCRS, *** 2022.

¹⁵⁰ SCRS, *** 2020; et SCRS, examen factuel du rapport du CPSNR, 19 janvier 2024.

¹⁵¹ Contrairement à l'article dans les médias ***, le réseau *** ne comptait pas 11 candidats parmi ses membres (il comptait *** membres centraux), mais il était entré en contact avec au moins 11 candidats. Global News, « Canadian intelligence warned PM Trudeau that China covertly funded 2019 election candidates: Sources », 7 novembre 2022; et SCRS, *** 2020.

¹⁵² SCRS, *** 2020; et BCP, *China's Foreign Interference Activities*, rapport spécial, janvier 2022.

¹⁵³ SCRS, *** 2019.

¹⁵⁴ SCRS, *** 2021.

¹⁵⁵ SCRS, *** 2022; et *** 2022.

réseau de contacts par l'entremise desquels elle mène des activités d'ingérence, comprenant notamment des journalistes, des membres de communautés ethnoculturelles et certains députés. ***]¹⁵⁶

62. [*** Ce paragraphe a été supprimé pour retirer l'information préjudiciable ou privilégiée. Le paragraphe décrivait comment le Pakistan s'est ingéré dans la politique provinciale et fédérale. Le paragraphe décrivait comment le Pakistan s'est ingéré dans les mises en candidature et s'est employé à appuyer l'élection d'un candidat préféré, notamment en mobilisant des électeurs et en amassant des fonds, ainsi que les efforts par une organisation de la sécurité et du renseignement pour contrecarrer ces activités. ***]^{157 158 159}

Recours aux mandataires

63. Comme il est mentionné au chapitre 1, les États étrangers ont recours à des Canadiens comme mandataires pour agir sur leurs ordres, créant une séparation entre l'activité de menace et l'acteur étranger. Comme il est également indiqué dans ce chapitre, la RPC compte aussi sur un réseau de mandataires, dont font partie d'importants gens d'affaires et dirigeants communautaires, dans de grands centres urbains comme le Grand Vancouver (voir le paragraphe 60), le Grand Toronto (voir ***) et ***. Le mandataire de la RPC, que l'appareil de la sécurité et du renseignement considère comme représentant le cas le plus flagrant d'ingérence étrangère, *** (voir étude de cas n° 2).

64. Pour sa part, l'Inde peut compter sur un mandataire actif, qui a cherché de façon prévoyante des façons de promouvoir les intérêts de l'Inde en surveillant les politiciens et en tentant de les influencer, ***¹⁶⁰. [*** Deux phrases ont été supprimées pour retirer l'information préjudiciable ou privilégiée. Les phrases décrivaient l'importance que l'Inde accorde au mandataire, la façon dont les représentants indiens ont bâti et développé un réseau de contacts par l'entremise desquels l'Inde mène des activités d'ingérence, comprenant des journalistes, des membres de communautés ethnoculturelles et certains députés. ***]^{161 162} (***)

65. Les membres du personnel politique sont des mandataires de grande valeur pour les acteurs étrangers. Ces travailleurs peuvent exercer une influence ou même un certain contrôle sur un politicien en influençant les communications et en contrôlant le calendrier du représentant élu pour lequel ils travaillent afin de soutenir secrètement les intérêts d'un État étranger¹⁶³. Ils sont également utilisés pour surveiller leurs employeurs et faire rapport aux acteurs étatiques étrangers¹⁶⁴. [*** Une phrase a été supprimée pour retirer l'information préjudiciable ou privilégiée. La phrase donnait un exemple d'un membre du personnel politique

¹⁵⁶ SCRS, *** 2019; et SCRS, *** rapport destiné au directeur du SCRS, *** 2020.

¹⁵⁷ SCRS, *** 2019; et Groupe sur les MSRE, *After Action Report* (2019 Federal Election), août 2020.

¹⁵⁸ ***

¹⁵⁹ ***

¹⁶⁰ SCRS, *** 2021.

¹⁶¹ SCRS, *** 2020.

¹⁶² SCRS, *** 2021.

¹⁶³ SCRS, *** 2022.

¹⁶⁴ SCRS, ***.

qui transmettait de l'information confidentielle à un contact d'un État étranger concernant les activités et les donateurs d'un politicien. ***]¹⁶⁵

Étude de cas n° 2 : Les activités *** d'un mandataire posent une menace pour la sécurité nationale

[*** Douze paragraphes ont été supprimés pour retirer l'information préjudiciable ou privilégiée. L'étude de cas décrivait les activités d'un mandataire de la RPC. Elle mentionnait que le SCRS estimait que le mandataire représentait une menace pour le Canada dans tous les sens de la définition de l'influence par l'étranger à l'article 2 de la Loi sur le SCRS en ce sens que ses actions au fil du temps ont porté préjudice aux intérêts du Canada et sont clandestines ou trompeuses ou font peser des menaces. Le SCRS estimait également que l'un des aspects du comportement du mandataire représentait **des risques élevés de préjudice grave** pour certains Canadiens et résidents permanents. Le SCRS a transmis de l'information sur le mandataire à la GRC. ***]^{166 167 168 169 170 171 172 173 174 175 176 177 178 179 180 181}

^{182 183 184 185 186 187 188}

Acheter clandestinement une influence sur des candidats et des représentants élus

66. Au cours de la période à l'examen, des rapports de renseignement du SCRS et du CST ont indiqué que des États étrangers ont tenté d'acheter clandestinement une influence sur des candidats et des représentants élus. [*** Cinq phrases ont été supprimées pour retirer l'information préjudiciable ou privilégiée. Les phrases illustraient par un exemple que la RPC avait recours à des intermédiaires pour donner des fonds probablement en vue de soutenir des candidats aux élections fédérales de 2019, notamment deux transferts de fonds totalisant

¹⁶⁵ SCRS, ***

¹⁶⁶ SCRS, *** 2022.

¹⁶⁷ *** 2022.

¹⁶⁸ *** 2022.

¹⁶⁹ *** 2023.

¹⁷⁰ *** 2019.

¹⁷¹ *** 2021.

¹⁷² *** 2022.

¹⁷³ *** 2023.

¹⁷⁴ *** 2021.

¹⁷⁵ *** 2022.

¹⁷⁶ *** 2023.

¹⁷⁷ *** 2023.

¹⁷⁸ SCRS, *** 2023, gras dans le document original.

¹⁷⁹ *** 2021.

¹⁸⁰ *** 2019.

¹⁸¹ *** 2021.

¹⁸² *** 2023.

¹⁸³ *** 2021.

¹⁸⁴ *** 2023.

¹⁸⁵ *** 2022.

¹⁸⁶ *** 2022.

¹⁸⁷ *** 2022.

¹⁸⁸ Réunion entre le Secrétariat du CPSNR et des représentants du SCRS, 30 août 2023.

environ 250 000 \$ par l'entremise d'un important dirigeant communautaire, d'un membre du personnel politique, puis d'un député du parlement ontarien. Le SCRS ne pouvait pas confirmer que les fonds ont été remis à un candidat. ***]^{189 190 191 192}

67. De même, *** des Canadiens qui serviraient de mandataires pour la RPC ont secrètement encouragé des personnes à donner de l'argent aux campagnes des candidats préférés de la RPC et ont promis de les rembourser, ce qui constitue une infraction au sens de la *Loi électorale du Canada*¹⁹³. [*** Deux phrases ont été supprimées pour retirer l'information préjudiciable ou privilégiée. Les phrases indiquaient que la GRC et le Bureau du commissaire aux élections fédérales ont été mis au courant de ces renseignements. ***]^{194 195}

68. [*** Ce paragraphe été supprimé pour retirer l'information préjudiciable ou privilégiée. Le paragraphe décrivait une information du SCRS selon laquelle un mandataire indien affirme avoir transféré à plusieurs reprises des fonds de l'Inde à des politiciens de tous les ordres de gouvernement en échange de faveurs politiques, notamment de soulever des questions devant le Parlement à la demande du mandataire. Le SCRS n'a pas communiqué cette information à la GRC ou au commissaire aux élections fédérales. ***]^{196 197 198}

Étude de cas n° 3 : * l'Inde a acheminé des fonds à des candidats fédéraux *****

[*** Quatre paragraphes ont été supprimés pour retirer l'information préjudiciable ou privilégiée. Cette étude de cas illustre par un exemple que l'Inde remboursait probablement un mandataire qui avait fourni des fonds à des candidats de deux partis fédéraux. Elle indiquait que le SCRS estimait qu'aucun des candidats ne savait que les fonds provenaient de l'Inde et que des réunions entre de nouveaux députés qui avaient reçu des fonds et des représentants indiens étaient prévues. ***]^{199 200 201 202 203 204 205 206}

¹⁸⁹ *** 2019.

¹⁹⁰ *** 2019.

¹⁹¹ *** SCRS, *** 2023.

¹⁹² SCRS, examen factuel du rapport du CPSNR, 19 janvier 2024.

¹⁹³ SCRS, *** 2021.

¹⁹⁴ Selon le SCRS, la GRC a présenté des commentaires au SCRS au sujet de ce rapport de renseignement. SCRS, examen factuel du rapport du CPSNR, 19 janvier 2024.

¹⁹⁵ SCRS, examen factuel du rapport du CPSNR, 19 janvier 2024.

¹⁹⁶ SCRS, *** 2022.

¹⁹⁷ *** SCRS, *** 2020.

¹⁹⁸ SCRS, ***.

¹⁹⁹ Ces activités faisaient partie d'une plus vaste campagne d'ingérence étrangère, ***. *** 2023.

²⁰⁰ ***.

²⁰¹ ***.

²⁰² ***.

²⁰³ SCRS, exposé devant le Secrétariat du CPSNR, août 2023.

²⁰⁴ *** 2023.

²⁰⁵ CPSNR, *Rapport spécial sur les allégations entourant la visite officielle du premier ministre Trudeau en Inde en février 2018*, 12 octobre 2018.

²⁰⁶ SCRS, réunion avec le Secrétariat du CPSNR, août 2023.

Exploiter les vulnérabilités décelées dans les modalités de gouvernance et d'administration des partis politiques

69. Pendant la période visée par l'examen, des acteurs étrangers ont secrètement apporté leur soutien à des candidats ou s'y sont tout aussi secrètement opposés en exploitant des vulnérabilités dans les modalités de gouvernance et d'administration des partis politiques. Ils ont, entre autres, perturbé les processus de mise en candidature ou tenté d'exercer une influence, voire un contrôle sur les associations de diverses circonscriptions. Le SCRS estime que le processus de mise en candidature représente une cible vulnérable pour diverses raisons²⁰⁷. Premièrement, bon nombre de circonscriptions sont considérées comme étant déjà acquises à un parti. En pareil cas, la mise en candidature mène presque assurément à la victoire aux élections suivantes, et ce, sans avoir à intervenir sur le processus électoral en soi. Deuxièmement, les processus de mise en candidature ne sont directement régis ou protégés ni par le droit ni par les organes d'application de la loi fédéraux, provinciaux ou territoriaux, par exemple, le commissaire aux élections fédérales. Par conséquent, la probabilité que l'on puisse détecter ce type d'activité est faible, et les conséquences d'une telle détection seraient peu significatives. À l'inverse de l'Australie et du Royaume-Uni, l'ingérence dans la mise en candidature, les courses à la chefferie ou tout autre processus d'un parti politique n'est pas une infraction au Canada²⁰⁸.

70. Troisièmement, les processus de mise en candidature sont régis par les différentes règles adoptées respectivement par chacun des partis politiques; il n'est donc pas illégal d'enfreindre ces règles. Chaque parti a établi ses propres règles et exigences concernant l'admissibilité à la mise en candidature, comme un âge minimum ou une exigence sur le lieu de résidence, ou encore des frais d'adhésion pour se joindre au parti et voter. Par exemple, certains partis permettent aux non-citoyens de devenir membres et d'exercer leur vote pendant le processus de mise en candidature, pour autant qu'ils résident dans la circonscription. *** Le SCRS estime qu'il était relativement facile d'ajouter frauduleusement, au moyen d'une adresse inexacte, à la liste des membres appelés à voter dans le cadre d'un processus de mise en candidature, des électeurs résidant à l'extérieur de la circonscription concernée. Il serait également relativement aisé de se présenter à un vote de mise en candidature muni d'une facture de téléphone falsifiée comportant la mauvaise adresse ou encore d'une fausse lettre censément rédigée par un représentant d'une école²⁰⁹.

71. *** Les mandataires de la RPC impliqués dans la politique provinciale ont tenté de prendre le contrôle de l'association de circonscription fédérale de ***. En plus de tenter d'influer sur le processus de mise en candidature de la circonscription (***), ils ont également cherché à contrôler les finances de la circonscription. *** leurs interventions montrent tout de même de quelle façon les auteurs de menace tentent de s'imposer aux divers ordres de gouvernement :

²⁰⁷ SCRS, *** 2022.

²⁰⁸ Voir le sous-alinéa 92.2(1)c)(i) de la *National Security Legislation Amendment (Espionage and Foreign Interference) Act 2018*, Parlement du Commonwealth d'Australie, et le paragraphe 866 du Revised Explanatory Memorandum, 2018 de la Loi; et l'article 14 de la *National Security Act 2023*, Parlement du Royaume-Uni, 2023.

²⁰⁹ SCRS, *** 2023; et SCRS, *** 2019.

en l'occurrence, les mandataires travaillaient aux niveaux fédéral et provincial, alors que l'association de circonscription qui était visée était fédérale²¹⁰.

Étude de cas n° 4 : Ingérence de la RPC dans la mise en candidature des Libéraux dans la circonscription de Don Valley-Nord

Selon le SCRS, la RPC *** a grandement influencé la mise en candidature, en 2019, de Han Dong en tant que candidat du Parti libéral du Canada dans la circonscription fédérale de Don Valley-Nord. [*** Trois phrases ont été supprimées pour retirer l'information préjudiciable ou privilégiée. Les phrases décrivaient les objectifs de la RPC et les activités de son mandataire. ***]²¹¹

Lors du vote de mise en candidature le 12 septembre 2019, bon nombre des partisans de M. Dong sont arrivés dans des autocars *** facilités par la RPC : entre 175 et 200 étudiants étrangers chinois sont arrivés à bord de plusieurs autocars. Il semblerait que des représentants du consulat auraient dit aux étudiants qu'ils étaient tenus de voter pour M. Dong s'ils voulaient conserver leur visa d'étudiant²¹².

Le consulat a sciemment enfreint la règle du Parti libéral du Canada stipulant que les électeurs admissibles au vote de mise en candidature devaient résider dans la circonscription. [*** Trois phrases ont été supprimées pour retirer l'information préjudiciable ou privilégiée. Les phrases indiquaient qu'apparemment les étudiants : résidaient à l'extérieur de la circonscription; qu'ils avaient reçu de fausses preuves de résidence; et qu'ils ont cherché à intimider physiquement des électeurs et distribué du matériel favorable à M. Dong, contrevenant aux règles du parti. ***]^{213 214}

Le SCRS était d'avis que les activités d'ingérence étrangère de la RPC ont joué un rôle important dans la nomination de M. Dong, qui a *** gagné par une petite marge²¹⁵. En réussissant à s'immiscer dans le processus de mise en candidature d'une circonscription vraisemblablement acquise au Parti libéral du Canada, la RPC était bien placée pour faire élire son candidat de prédilection au Parlement²¹⁶. [*** Deux phrases ont été supprimées pour retirer l'information préjudiciable ou privilégiée. Les phrases décrivaient une évaluation du SCRS sur la mesure dans laquelle un individu participait à ces activités. ***]²¹⁷

²¹⁰ SCRS, *** 2022.

²¹¹ SCRS, *** 2021.

²¹² SCRS, *** 2022.

²¹³ Directeur du SCRS, « Notes for DIR PM Brief: Don Valley North in the 2019 Election », 8 février 2020.

²¹⁴ SCRS, *** 2020.

²¹⁵ SCRS, *** 2019.

²¹⁶ M. Dong a été élu au Parlement par une écrasante majorité : 22 998 votes contre 16 307 pour son plus proche rival. Élections Canada, Résultats du scrutin de la 43^e élection générale, 2019.

²¹⁷ SCRS, *** 2019.

Le 28 septembre 2019, le SCRS a fait part de son évaluation aux représentants du Parti libéral du Canada possédant une habilitation de sécurité Secret qui, à leur tour, ont informé le premier ministre seul le lendemain²¹⁸. Le Parti libéral du Canada a permis à M. Dong de se présenter aux élections fédérales de 2019 et de 2021. [*** Deux phrases ont été supprimées pour retirer l'information préjudiciable ou privilégiée. Les phrases décrivaient la discussion tenue entre le premier ministre et le Comité au sujet de M. Dong et des mesures que ce premier a prises compte tenu de ces renseignements. ***]²¹⁹

72. Par ailleurs, des acteurs étrangers ont ciblé des campagnes à la chefferie de partis. [*** Trois phrases ont été supprimées pour retirer l'information préjudiciable ou privilégiée. Les phrases décrivaient deux occasions où des représentants de la RPC se seraient ingérés dans la course à la direction du Parti conservateur du Canada. ***]^{220 221}

73. [*** Ce paragraphe a été supprimé pour retirer l'information préjudiciable ou privilégiée. Le paragraphe décrivait l'ingérence alléguée de l'Inde dans une campagne à la chefferie du Parti conservateur du Canada. ***]²²²

74. Les acteurs étrangers n'ont pas restreint leurs activités à l'échelle fédérale. [*** Deux phrases ont été supprimées pour retirer l'information préjudiciable ou privilégiée. Les phrases décrivaient les offres de soutien de la RPC à un politicien provincial et l'indication ultérieure de ce soutien à des contacts de confiance, qui ont pris des mesures précises pour soutenir le politicien. ***]²²³

Utilisation des cyberoutils dans l'atteinte d'objectifs précis

75. Les auteurs de menace ont recours à un éventail de cyberoutils pour s'ingérer dans les processus et institutions démocratiques. Cette ingérence vise trois fins : porter atteinte à l'intégrité d'une élection, soit directement en corrompant l'infrastructure numérique sur laquelle elle dépend, soit indirectement en semant le doute dans l'esprit des électeurs; mettre les partis politiques et les représentants élus dans l'embarras en faisant fuir de l'information; et manipuler les électeurs par le biais de la désinformation afin d'exploiter les fissures politiques. (L'influence

²¹⁸ Jeremy Broadhurst, témoignage devant le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre, 25 avril 2023.

²¹⁹ Premier ministre, comparution devant le CPSNR, 7 novembre 2023.

²²⁰ SCRS, *** 2020.

²²¹ SCRS, *** 2022.

²²² SCRS, *** 2022.

²²³ SCRS, *** 2022.

étrangère en ligne constituait la plus grande cybermenace pour les électeurs pendant la période visée par l'examen. Le sujet est abordé au paragraphe 31.)

Cyberattaques contre une infrastructure électorale

76. Les acteurs parrainés par un État mènent en grande partie l'activité de cybermenace contre l'infrastructure électorale. Au nombre de ces activités, mentionnons le ciblage des systèmes informatiques qui soutiennent les processus électoraux, des propriétaires et des exploitants des systèmes électoraux, des personnes responsables des élections (comme le personnel électoral), et des fournisseurs de logiciels et de matériel informatique du système électoral²²⁴. Les États et leurs mandataires mènent ces activités pour porter atteinte aux institutions démocratiques ou saboter les résultats des élections. Ils pourraient notamment cibler l'infrastructure ou les processus électoraux, modifier le contenu de sites Web ou de comptes de médias sociaux des administrations électorales, voler de l'information comme les bases de données de l'inscription électorale ou compromettre les systèmes ou les communications servant de fondement aux élections²²⁵.

77. En vertu de son autorisation ministérielle liée aux cyberopérations défensives, le CST a planifié une cyberopération défensive en prévision des élections fédérales de 2019, puis à nouveau pour les élections de 2021. Tant en 2019 et qu'en 2021, la menace que ces opérations visaient à contrer ne s'est pas matérialisée et le CST n'a pas eu à lancer les opérations en question. Le CST a aussi informé le Comité que, pour ce qui est des élections fédérales de 2019 et de 2021, rien n'indiquait qu'une activité de cybermenace étrangère avait ciblé l'infrastructure électorale²²⁶.

Cyberattaques contre des partis politiques et des parlementaires

78. Les États étrangers et leurs mandataires tentent aussi de mener des activités de cybermenace pour s'introduire dans les systèmes informatiques des partis politiques, de candidats et de leur personnel²²⁷. Ils veulent interrompre le lien avec le public pour en tirer un avantage financier, causer un préjudice au parti politique ou au candidat ou encore comme publicité; pour voler des informations sensibles ou exclusives; ou pour perturber les procédures des partis politiques prises en ligne²²⁸. L'appareil du renseignement canadien a observé des activités de cybermenace lors des élections fédérales de 2019 et de 2021. Or, rien n'indique qu'une activité de cybermenace visait précisément des partis politiques ou des représentants élus canadiens dans le contexte des élections fédérales. Les activités en question faisaient plutôt probablement partie de plus grandes campagnes continues de cyberespionnage²²⁹.

²²⁴ Groupe de travail sur les MSRE, *After Action Report (2019 Federal Election)*, août 2020.

²²⁵ CST, *Le point sur les cybermenaces contre le processus démocratique du Canada*, juillet 2021.

²²⁶ CST, « Examen sur l'ingérence étrangère : Audience du CPSNR », 18 mai 2023.

²²⁷ Groupe de travail sur les MSRE, *After Action Report (2019 Federal Election)*, août 2020.

²²⁸ CST, *Le point sur les cybermenaces contre le processus démocratique du Canada*, juillet 2021.

²²⁹ Groupe de travail sur les MSRE, *After Action Report (2019 Federal Election)*, août 2020; Groupe de travail sur les MSRE, *Key Observations from GE44*, 5 novembre 2021; et Groupe de travail sur les MSRE, *Threats to the Canadian Federal Election 2021*, 17 décembre 2021.

79. Cela dit, le CST a décelé une activité de cybermenace dirigée par un État qui ciblait les processus et institutions démocratiques en dehors de la période électorale. Par exemple, un cybergroupe étatique de la RPC a commencé à prendre pour cible huit députés et un sénateur au début de 2021. Tous les parlementaires ciblés étaient membres de l'Inter-Parliamentary Alliance on China, un groupe international multipartite de législateurs visant à trouver comment les démocraties devraient collectivement répondre aux questions entourant la RPC. L'activité de reconnaissance ratée du cybergroupe contre les politiciens canadiens servait fort probablement à obtenir des informations de leurs appareils personnels et professionnels. Ce type d'activité concorde avec celle décelée par 19 pays européens, dont les corps législatifs ont été ciblés par des cyberactivités similaires depuis le début de 2020²³⁰.

²³⁰ SCRS, ***, *** 2021.

Chapitre 3 : La réponse du gouvernement

80. Le chapitre qui suit présente la réponse du gouvernement à la menace d'ingérence étrangère dans les processus et institutions démocratiques (voir à l'annexe C). Dans ce contexte, le Comité estime que la réponse du gouvernement comprend deux grandes initiatives stratégiques : en premier lieu, les initiatives visant à protéger les processus et institutions démocratiques du Canada, *** adoptées par le gouvernement entre 2018 et 2023, ainsi que la mise en œuvre de ces initiatives et, en deuxième lieu, les efforts visant à modifier les cadres juridiques permettant d'endiguer, d'écarter et de contrer cette menace, et de faire enquête sur celle-ci. Ce chapitre examine aussi les efforts du gouvernement pour informer les parlementaires de la menace d'ingérence étrangère, de sa réponse opérationnelle à cette menace, en s'appuyant sur les mandats et les autorisations en place, et la gouvernance interministérielle du dossier.

Initiatives stratégiques

Plan pour protéger la démocratie canadienne (*** 2018)

81. La réponse stratégique du Canada à l'ingérence étrangère dans les processus et institutions démocratiques doit être considérée dans le contexte où la question a été mise au premier plan. Comme susmentionné, la Russie a mené une campagne d'influence ciblant l'élection présidentielle de 2016 aux États-Unis dans le but de saper la confiance du public envers le processus démocratique américain et de torpiller la candidature d'Hillary Clinton²³¹. Pour ce faire, le pays a exploité les médias sociaux afin de semer et d'attiser la discorde politique et sociale aux États-Unis, notamment en achetant des publicités politiques et en organisant des rassemblements politiques locaux. Cet effort d'influence s'est traduit notamment par du piratage informatique ciblé et par la divulgation de documents compromettants pour la campagne Clinton²³². L'appareil du renseignement américain était au fait des efforts de la Russie pendant la campagne présidentielle, mais la principale difficulté du gouvernement américain résidait dans la façon d'informer les Américains de l'ingérence de la Russie sans sembler indûment influencer les élections. La Russie a ensuite poursuivi sa stratégie moyennant des campagnes de piratage, de fuite et de désinformation contre le Royaume-Uni en 2016, la France en 2017 et l'Allemagne en 2017²³³.

82. Ces événements ont orienté les premiers efforts du Canada dans la lutte contre l'ingérence étrangère dans ses élections. En février 2017, le premier ministre a chargé la ministre des Institutions démocratiques de travailler en collaboration avec les ministres de la Sécurité publique et de la Défense nationale pour diriger les efforts du gouvernement en vue de

²³¹ United States Office of the Director of National Intelligence, « Assessing Russian Activities and Intentions in Recent US Elections », 6 janvier 2017.

²³² Gouvernement des États-Unis, Rapport Mueller, 2019.

²³³ Bureau du Conseil privé (BCP), « Case Studies Case Studies for Panel - Summaries of AUS, FR, GER, IRE, UK, US », 12 septembre 2019.

défendre le processus électoral du Canada contre les cybermenaces²³⁴. La ministre des Institutions démocratiques a établi un cadre composé de quatre piliers servant de structure aux efforts du Canada dans la lutte contre l'ingérence étrangère électorale. Ces piliers sont les suivants :

- lutter contre l'ingérence étrangère grâce à une sensibilisation accrue à la menace et une meilleure coordination internationale;
- promouvoir la résilience institutionnelle en appuyant les intervenants clés (p. ex. les institutions gouvernementales, les partis politiques et les médias) afin de se préparer efficacement à une éventuelle ingérence électorale, d'y répondre et de l'atténuer;
- renforcer la résilience des citoyens en encourageant la pensée éclairée et critique au sujet de la démocratie et des enjeux connexes dans l'ère numérique;
- instaurer des règles s'appliquant aux plateformes numériques afin qu'elles exercent les responsabilités qui leur incombent lors d'élections²³⁵.

83. [*** Ce paragraphe a été révisé pour retirer l'information préjudiciable ou privilégiée. ***] En 2018, le gouvernement a reconnu que des mesures additionnelles devaient être prises afin de renforcer l'électorat et l'infrastructure électorale du Canada, et d'atténuer plus intégralement les menaces de cyberactivités et d'autres activités²³⁶. En janvier 2019, le gouvernement a annoncé le Plan pour protéger la démocratie canadienne, qui visait à agir sur les principales vulnérabilités relevées alors par le gouvernement, notamment comme suit :

- officialiser les réponses du gouvernement à l'ingérence étrangère dans une campagne électorale et la façon d'en informer les Canadiens;
- augmenter les programmes de littératie numérique pour mieux informer les Canadiens et les immuniser contre les campagnes de désinformation;
- étendre les efforts de sensibilisation aux partis politiques et aux communautés d'expatriés afin de les aider à se protéger contre l'ingérence étrangère d'origine humaine et les cyberopérations;
- mieux comprendre la propagation de la désinformation sur les plateformes numériques et cerner les principaux auteurs étrangers²³⁷.

84. Le Plan a mis en place ou officialisé plusieurs mécanismes et initiatives, tout particulièrement :

- le Protocole public en cas d'incident électoral majeur, y compris le Groupe d'experts et le Groupe de travail sur les menaces en matière de sécurité et de renseignements visant les élections (MSRE);
- l'Initiative de citoyenneté numérique de Patrimoine canadien;

²³⁴ Cabinet du premier ministre, *Lettre de mandat de la ministre des Institutions démocratiques*, 1^{er} février 2017.

²³⁵ BCP, *Protecting Canada's Democracy: Overview*, 18 février 2020.

²³⁶ *** 2018.

²³⁷ Sécurité publique Canada (SP), « HASA File Timeline », 28 octobre 2019; et *** 2018.

- l'engagement accru des organisations du renseignement auprès du public au sujet de la menace d'ingérence électorale;
- la directive à la Gendarmerie royale du Canada (GRC) de former une équipe spéciale d'enquête sur les activités d'ingérence étrangère;
- la création de l'Unité de protection de la démocratie au Bureau du Conseil privé (BCP);
- une directive voulant que le Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS), le Centre de la sécurité des télécommunications (CST) et la GRC offrent une séance d'information classifiée sur la menace aux chefs des principaux partis politiques²³⁸.

Le Comité présentera ci-après chacune de ces initiatives puis leur mise en œuvre.

85. Protocole public en cas d'incident électoral majeur (le Protocole) : Annoncé par le gouvernement le 30 janvier 2019, le Protocole a établi la façon dont le gouvernement informerait publiquement les Canadiens, pendant une période d'élection, d'incidents pouvant menacer la capacité du Canada de tenir des élections libres et justes. En 2021, le gouvernement a mis à jour le Protocole après la 43^e élection générale, afin que la période d'application du Protocole soit conforme à la convention de transition²³⁹, c'est-à-dire la période entre la dissolution du Parlement ou le moment où le gouvernement perd en raison d'un vote de censure et l'assermentation d'un nouveau gouvernement ou quand les résultats d'une élection reportent un gouvernement sortant au pouvoir²⁴⁰. La mise en œuvre du Protocole est soutenue par deux organes clés : le Groupe d'experts et le Groupe de travail sur les MSRE.

86. Groupe d'experts : Le Groupe d'experts qui administre le Protocole est composé de cinq administrateurs généraux : le greffier du Conseil privé, le conseiller à la sécurité nationale et au renseignement, ainsi que les sous-ministres de la Justice, des Affaires étrangères et de la Sécurité publique²⁴¹. Le Groupe d'experts est appuyé et tenu informé par le Groupe de travail sur les MSRE.

87. Groupe de travail sur les MSRE : Composé du SCRS, d'Affaires mondiales Canada (AMC), de la GRC et du CST, le Groupe de travail sur les MSRE est un groupe de travail opérationnel qui [traduction] « vise à accroître la sensibilisation, la collecte, la coordination et les interventions entourant la lutte contre l'ingérence étrangère dans les élections fédérales du Canada²⁴². » Le groupe de travail concentre ses efforts sur les activités secrètes, clandestines ou criminelles qui entravent ou influencent les processus électoraux du Canada²⁴³. Il a aussi offert des séances d'information à des représentants disposant de l'habilitation de sécurité

²³⁸ BCP, *Protecting Canada's Democracy: Overview*, 18 février 2020.

²³⁹ Gouvernement du Canada, « Renforcer le système électoral canadien », 7 décembre 2023.

²⁴⁰ BCP, « Lignes directrices régissant la conduite des ministres, ministres d'état, membres du personnel exonéré et fonctionnaires en période électorale », août 2021.

²⁴¹ BCP, « Groupe de travail sur les menaces en matière de sécurité et de renseignements visant les élections – Rôles des partenaires », 11 août 2021.

²⁴² Conseillère à la sécurité nationale et au renseignement (CSNR), « Memorandum for the Prime Minister: Creation of the Security and Intelligence Threats to Elections Task Force (SITE) », présenté le 16 octobre 2018, revenu du premier ministre le 24 janvier 2019, numéro de dossier manuscrit 2018-NSIA-00181.

²⁴³ BCP, « Groupe de travail sur les menaces en matière de sécurité et de renseignements visant les élections – Rôles des partenaires », 11 août 2021.

Secret de chaque parti politique représenté à la Chambre des communes pendant la période électorale (voir ci-après)²⁴⁴. Pendant la période visée par l'examen, le Groupe de travail sur les MSRE a exercé ses activités tout au long des différentes étapes du processus électoral. Au cours des périodes préélectorales, le Groupe de travail sur les MSRE s'est réuni fréquemment, notamment avec Élections Canada (EC) et le Bureau du commissaire aux élections fédérales (BCEF), et a donné des séances d'information au Groupe d'experts, à EC et au BCEF ainsi qu'aux représentants disposant de l'habilitation de sécurité Secret de partis politiques fédéraux²⁴⁵. Durant la période électorale, y compris le jour de l'élection, le Groupe de travail sur les MSRE s'est réuni tous les jours et a rédigé un rapport de situation quotidien pour le Groupe d'experts; il était en disponibilité en tout temps et a donné des séances d'information sur la menace à des représentants de partis politiques (voir le paragraphe 96 ci-dessous). Après le jour du scrutin, le Groupe de travail est resté en disponibilité durant une semaine, puis a rédigé un compte-rendu après action²⁴⁶. Depuis les élections de 2019, le Groupe de travail est resté un groupe de travail permanent²⁴⁷.

88. Au titre du Protocole, un rapport indépendant doit être rédigé après chaque élection pour évaluer la mise en œuvre du Protocole et son efficacité à répondre aux menaces. À ce jour, deux rapports ont été publiés : le rapport Judd, en mai 2020, et le rapport Rosenberg, en février 2023²⁴⁸. Le rapport Judd a conclu que le Protocole avait bien été suivi et a présenté des recommandations visant à résoudre les difficultés qui avaient été rencontrées et auxquelles *** le gouvernement a répondu en 2021, comme susmentionné²⁴⁹. (La Directive sur le Protocole public en cas d'incident électoral majeur du Cabinet requiert que le rapport indépendant sur la mise en œuvre du Protocole soit communiqué au Comité. Le Comité a accueilli les recommandations clés de l'auteur et a souligné plusieurs points à prendre en considération dans une lettre à l'intention du premier ministre en décembre 2020²⁵⁰.) Pour ce qui est du rapport Rosenberg, il a constaté que les efforts d'ingérence étrangère relevés ne remplissaient pas les critères du Protocole prévoyant que le Groupe d'experts informe le public. Le rapport Rosenberg soulignait également que le « plan et les communications publiques du gouvernement [devaient] reconnaître que le problème de l'ingérence se pose aussi bien avant

²⁴⁴ En 2019, le Groupe de travail sur les MSRE a informé des membres conservateurs, libéraux, néo-démocrates et du Parti vert disposant d'une habilitation de sécurité Secret. En 2021, seuls les partis conservateur, libéral, néo-démocrate et vert ont accepté l'offre du gouvernement d'assister à des séances d'information classifiées Secret. Morris Rosenberg, *Rapport sur l'évaluation du Protocole public en cas d'incident électoral majeur pour 2021*, 20 février 2023; et CST, examen factuel du rapport du Comité des parlementaires sur la sécurité nationale et le renseignement (CPSNR), 19 janvier 2024.

²⁴⁵ Morris Rosenberg, *Rapport sur l'évaluation du Protocole public en cas d'incident électoral majeur pour 2021*, 20 février 2023.

²⁴⁶ Groupe de travail sur les MSRE, « Summary of SITE TF Activities: Pre-, During and Post-Federal Election », 2 juillet 2021.

²⁴⁷ Réunions mensuelles. Morris Rosenberg, *Rapport sur l'évaluation du Protocole public en cas d'incident électoral majeur pour 2021*, 20 février 2023.

²⁴⁸ Voir James Judd, *Rapport sur la Directive sur le Protocole public en cas d'incident électoral majeur*, mai 2020; et Morris Rosenberg, *Rapport sur l'évaluation du Protocole public en cas d'incident électoral majeur pour 2021*, 20 février 2023. Des versions classifiées et caviardées de chaque rapport existent.

²⁴⁹ James Judd, *Rapport sur la Directive sur le Protocole public en cas d'incident électoral majeur*, mai 2020.

²⁵⁰ CPSNR, *Rapport annuel 2020*, mars 2021.

le déclenchement des élections que pendant la période d'application de la convention de transition²⁵¹. »

89. Initiative de citoyenneté numérique : Relevant de Patrimoine canadien, l'initiative vise à renforcer la résilience citoyenne relativement à la désinformation en ligne et à nouer des partenariats pour soutenir un écosystème d'information sain, en appuyant des projets visant à encourager la pensée critique et la littératie numérique²⁵². Le gouvernement indique que l'initiative a octroyé plus de 15 millions de dollars à 96 projets de la société civile et d'organisations universitaires pour « renforcer la résilience citoyenne face à la désinformation²⁵³. » Par exemple, en 2019-2020, le gouvernement a contribué 7 millions de dollars pour renforcer les connaissances civiques, sur les nouvelles et les médias numériques, allant de séances et d'ateliers de sensibilisation à l'élaboration de documents d'apprentissage. Selon l'Initiative de citoyenneté numérique, ces projets ont atteint plus de 12 millions de Canadiens²⁵⁴.

90. Mécanisme de réponse rapide (MRR) du G7 : Annoncée lors du Sommet du G7 à Charlevoix, en juin 2018, cette initiative dirigée par le Canada vise à renforcer la coordination de la réponse à l'ingérence étrangère au sein des pays du G7, où il sera question de diffuser des renseignements et de cerner les possibilités d'interventions coordonnées en cas de campagnes de désinformation²⁵⁵. Relevant d'AMC, le MRR Canada, qui sert de secrétariat permanent au MRR, surveille lui aussi le milieu de l'information numérique pour détecter la désinformation parrainée par des États étrangers, notamment pendant des élections générales²⁵⁶. Le MRR Canada encadre la participation d'AMC au sein du Groupe de travail sur les MSRE et a commencé à évaluer l'écosystème de l'information numérique du Canada l'année précédant les élections de 2019. Le MRR Canada a régulièrement informé le Groupe de travail sur les MSRE d'activités en ligne ou dans les médias, y compris la désinformation, visant à décourager les Canadiens de soutenir certains partis politiques et discréditant des politiciens et des institutions du Canada. Le paragraphe 35 donne un exemple de contribution du MRR Canada.

91. Engagement accru des organisations du renseignement auprès du public : *** Le Plan pour protéger la démocratie canadienne par le Cabinet a donné aux organisations du renseignement du Canada le feu vert pour accroître leur engagement auprès des Canadiens au

²⁵¹ Morris Rosenberg, *Rapport sur l'évaluation du Protocole public en cas d'incident électoral majeur pour 2021*, 20 février 2023.

²⁵² Le programme de l'Initiative de citoyenneté numérique axé sur la lutte contre la mésinformation et la désinformation dans le contexte des processus et institutions démocratiques semble s'être concentré autour 2019 et 2020. Depuis, l'initiative a aussi appuyé des activités pour aider les Canadiens à déceler d'autres formes de mésinformation et de désinformation, notamment en ce qui a trait à la COVID-19 et à l'invasion en Ukraine par la Russie. Patrimoine canadien, « Initiative de citoyenneté numérique – la désinformation en ligne et les autres préjudices et menaces en ligne », 20 mars 2023; et Patrimoine canadien, « Le gouvernement du Canada rehausse son appui aux organismes pour aider à contrer la désinformation nuisible », 16 mars 2022.

²⁵³ BCP, *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.

²⁵⁴ Patrimoine canadien, « Initiative de citoyenneté numérique – la désinformation en ligne et les autres préjudices et menaces en ligne », 20 mars 2023.

²⁵⁵ BCP, « Mécanisme de réponse rapide du G7 », 30 janvier 2019.

²⁵⁶ Affaires mondiales Canada (AMC), *Mécanisme de réponse rapide du Canada : Affaires mondiales Canada*, 9 août 2023.

sujet de la menace d'ingérence électorale. Pour le SCRS, cela représentait une autorisation de faire des investissements durables dans ses moyens de mener des enquêtes, de faire des analyses et de fournir des conseils concernant l'activité influencée par l'étranger ciblant les institutions démocratiques du Canada, ainsi que d'accroître la sensibilisation au sujet des menaces contre les intervenants clés du processus démocratique. De même, le Plan permettait au CST de fournir des conseils, une orientation et des services techniques aux partis politiques et aux administrateurs électoraux canadiens, ainsi que d'augmenter les efforts d'engagement auprès du public concernant les cybermenaces pesant sur les processus démocratiques du Canada²⁵⁷. En juillet 2021, le SCRS a publié le rapport *Menaces d'ingérence étrangère visant les processus démocratiques du Canada*, qui décrit les motivations et les techniques des États étrangers, leurs principales cibles au Canada et les efforts du gouvernement pour contrer la menace en question²⁵⁸. Pour sa part, se fondant sur un rapport de 2017, le CST a publié, en 2019, un rapport sur les cybermenaces contre les processus démocratiques du Canada dans lequel il présentait les principales cibles et tendances ainsi qu'une évaluation du contexte canadien²⁵⁹. Le CST a publié une mise à jour à ce rapport en juillet 2021.

92. GRC : Dans le cadre du Plan pour protéger la démocratie canadienne *** *** le gouvernement a sommé la GRC de former une équipe temporaire spéciale se consacrant aux enquêtes sur les activités d'ingérence étrangère dans le but d'enquêter sur les actes criminels, et de les perturber, qui peuvent être commis à des fins d'ingérence, notamment le piratage, l'intimidation et la corruption de fonctionnaires²⁶⁰. Les activités de l'équipe, d'abord implantée dans l'Équipe intégrée de la sécurité nationale d'Ottawa, ont été « officiellement » transférées à l'Équipe d'ingérence d'acteurs étrangers (EIAE) au sein du Programme de sécurité nationale de la Police fédérale à la Direction générale en 2020²⁶¹. Selon la GRC, la [traduction] « mise en place officielle de l'EIAE à la Direction générale était une solution à court terme pour répondre aux besoins les plus pressants relatifs à l'ingérence étrangère cernés à l'époque²⁶². » L'équipe est composée de sept policiers qui assurent une surveillance des enquêtes de la GRC sur l'ingérence étrangère à l'échelle nationale, mais qui ne prennent pas directement part à ces enquêtes²⁶³.

93. Unité de protection de la démocratie du BCP : En 2018, le gouvernement a mis sur pied l'Unité de protection de la démocratie au sein du Bureau du Conseil privé pour « coordonner, élaborer et mettre en œuvre des mesures pangouvernementales conçues pour lutter contre la

²⁵⁷ *** 2018.

²⁵⁸ Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS), *Menaces d'ingérence étrangère visant les processus démocratiques du Canada*, juillet 2021.

²⁵⁹ Centre de la sécurité des télécommunications (CST), *Cybermenaces contre le processus démocratique du Canada : mise à jour de juillet 2021*, juillet 2021; voir également les rapports de 2017 et de 2019.

²⁶⁰ *** 2018.

²⁶¹ Gendarmerie royale du Canada (GRC), examen factuel du rapport du CPSNR, 19 janvier 2024; et GRC, « RCMP Document Production FRI8 – FP FAIT and ETRU », document de la GRC créé pour l'examen du CPSNR sur le mandat de la Police fédérale, juin 2022.

²⁶² GRC, examen factuel du rapport du CPSNR, 19 janvier 2024.

²⁶³ GRC, « RCMP Document Production FRI8 – FP FAIT and ETRU », document de la GRC créé pour l'examen du CPSNR sur le mandat de la Police fédérale, juin 2022.

désinformation et protéger les institutions et les processus démocratiques du Canada²⁶⁴. » L'Unité a été mise sur pied pour agir comme point central pour mener et coordonner tous les travaux au gouvernement ayant trait au renforcement et à la protection des institutions démocratiques du Canada contre les nouvelles menaces ainsi que pour travailler avec les autres ministères et organismes du gouvernement ainsi que d'autres intervenants nationaux et internationaux, au besoin²⁶⁵. Le financement de l'Unité n'a pas été octroyé avant le Budget de 2022²⁶⁶.

94. Séances d'information pour les partis politiques : *** Le gouvernement a autorisé le SCRS, la GRC et le CST à donner aux chefs des partis politiques représentés à la Chambre des communes des séances d'information classifiées et approfondies sur la menace afin de les encourager à renforcer leurs pratiques internes et leurs comportements en matière de sécurité et d'accroître leur sensibilisation au sujet des activités influencées par l'étranger au Canada. Pour faciliter ces séances, le BCP a parrainé des habilitations de sécurité pour des personnes de chacun des partis représentés à la Chambre des communes²⁶⁷. Au bout du compte, les séances d'information ont été données, dans le cadre du mandat du Groupe de travail sur les MSRE de breffer des représentants des partis disposant de l'habilitation de sécurité Secret, entre juillet et septembre 2019 pour la 43^e élection générale et entre juillet et septembre 2021 pour la 44^e élection générale²⁶⁸.

95. En février 2023, le rapport Rosenberg a conclu que les « représentants des partis politiques étaient généralement satisfaits du partage d'informations avec le gouvernement²⁶⁹ ». Toutefois, en avril et en mai 2023, des représentants du Parti conservateur du Canada et du Parti libéral du Canada ont indiqué dans leur témoignage devant le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre qu'ils avaient reçu très peu d'informations de la part du gouvernement et que les informations qu'ils avaient reçues étaient « vagues » et qu'elles manquaient de détails. Le Parti conservateur du Canada a aussi déclaré dans son témoignage que le Groupe de travail sur les MSRE n'avait pas pris au sérieux ses préoccupations relativement à l'ingérence étrangère dans 13 circonscriptions lors des élections de 2021 (traitées au paragraphe 33). Les représentants des deux partis ont déclaré qu'ils croyaient que le Groupe de travail sur les MSRE leur fournirait des informations exploitables concernant la menace, nommément sur des candidats et des bénévoles de leurs partis respectifs, afin qu'ils puissent être attentifs aux enjeux ou mener leurs propres enquêtes. Les représentants ont ajouté que les membres du Groupe de travail s'étaient retranchés à plusieurs reprises derrière des obstacles légaux pour ne pas fournir plus d'informations, quoique les membres n'auraient pas précisé de quels obstacles il était question²⁷⁰. Les représentants des partis ont aussi

²⁶⁴ BCP, *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.

²⁶⁵ *** 2018.

²⁶⁶ BCP, examen factuel du rapport du CPSNR, 19 janvier 2024.

²⁶⁷ *** 2018.

²⁶⁸ CST, « Examen sur l'ingérence étrangère : Audience du CPSNR », 18 mai 2023.

²⁶⁹ Morris Rosenberg, *Rapport sur l'évaluation du Protocole public en cas d'incident électoral majeur pour 2021*, 20 février 2023.

²⁷⁰ Témoignages devant le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre du 25 avril et du 18 mai 2023.

soulevé d'autres difficultés dans leur relation avec le Groupe de travail sur les MSRE. D'une part, les représentants ont affirmé que les membres du groupe de travail possédaient peu de connaissances sur les partis politiques et sur le déroulement des campagnes. D'autre part, les représentants ont reconnu que leur compréhension du renseignement était limitée, mais ont fait remarquer que les membres du groupe de travail ne s'étaient pas vraiment donné la peine de leur expliquer les concepts du renseignement²⁷¹. Ayant présidé le Groupe de travail sur les MSRE, le CST a informé le Comité qu'il [traduction] « n'avait pas souvenir de discussions en particulier avec des partis politiques lors desquelles le Groupe de travail a discuté de partis et de campagnes politiques ni de conversations sur des éléments pointus de la collecte de renseignements/des concepts²⁷². »

Stratégie de lutte contre les activités hostiles parrainées par des États (AHPE)

96. [*** Ce paragraphe a été révisé pour retirer l'information préjudiciable ou privilégiée. ***] L'appareil de la sécurité et du renseignement a reconnu que le travail investi dans la lutte contre l'ingérence étrangère visant les processus et institutions démocratiques devait englober bien plus que la simple protection du système électoral²⁷³. En effet, en 2018, le gouvernement a reconnu que la menace posée par l'ingérence étrangère est à volets multiples, le Canada doit donc se doter d'une stratégie souple à plusieurs volets reconnaissant, dès lors, que les activités d'ingérence humaine traditionnelles, qui font l'objet de suivi depuis longtemps par les organisations du renseignement, sont toujours perpétrées au Canada²⁷⁴.

97. En mars 2018, Sécurité publique Canada (SP) a d'abord informé les sous-ministres sur la menace que posent les activités hostiles parrainées par des États (AHPE), lesquelles étaient définies comme étant « des activités lancées par des États hostiles, ou leurs intermédiaires, qui sont trompeuses, coercitives, corrompues, clandestines, menaçantes ou illégales, mais qui ne peuvent pas être considérées comme un conflit armé, et qui affaiblissent les intérêts nationaux du Canada²⁷⁵. » Ensuite, en juillet 2018, Sécurité publique Canada a amorcé l'élaboration d'une stratégie ***, qui a été discutée et débattue pendant les quatre années suivantes²⁷⁶. À l'automne de 2019, les ministères et organismes avaient relevé, au sein de l'appareil de la sécurité et du renseignement, les sphères qui se prêtaient le plus à une réforme²⁷⁷.

98. [*** Ce paragraphe a été révisé pour retirer l'information préjudiciable ou privilégiée. ***] Il aura fallu au gouvernement plus de deux ans et demi pour mettre en place un plan de réforme. Le plan comprenait une stratégie gouvernementale interne et classifiée de lutte contre les

²⁷¹ Témoignages devant le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre du 25 avril et du 18 mai 2023.

²⁷² CST, examen factuel du rapport du CPSNR, 19 janvier 2024.

²⁷³ SP, « HASA File Timeline », 28 octobre 2019.

²⁷⁴ *** 2018.

²⁷⁵ *** 2022.

²⁷⁶ *** 2018.

²⁷⁷ Le Comité des sous-ministres sur la sécurité nationale a tenu des réunions sur les AHPE en septembre 2018, en mars 2019, en juin 2020, en septembre 2020 et en septembre 2021. Le Comité des sous-ministres adjoints sur la politique de la sécurité nationale a tenu des réunions sur les AHPE en mars 2019, en septembre 2019, en décembre 2019 et en mai 2020. Les AHPE ont également fait l'objet de discussions au Comité des sous-ministres et du greffier en octobre 2019. SP, « HASA File Timeline », 28 octobre 2019.

AHPE; la création d'un poste de coordonnateur de la lutte contre les AHPE; une stratégie non classifiée destinée au public; des consultations sur les modifications législatives; et de nouvelles ressources et activités pour la GRC. Ces initiatives sont décrites ci-après.^{278 279 280}

99. Une Stratégie de lutte contre les AHPE interne, gouvernementale et classifiée : La Stratégie priorisait la défense des cinq secteurs suivants : les processus et institutions démocratiques; les communautés canadiennes vulnérables au harcèlement et à l'intimidation; la prospérité économique et la sécurité liée à la recherche; la défense et les affaires internationales; et les infrastructures essentielles. Ces secteurs s'appuient sur trois piliers importants :

- DÉTECTER : comprendre le contexte de la menace et établir une image commune de la situation opérationnelle comme condition préalable à une réponse pangouvernementale efficace;
- RENFORCER : renforcer la résilience, réduire la vulnérabilité et changer la perception comme quoi le Canada est un environnement permissif afin de faire du Canada une cible plus ardue;
- AGIR : déployer des mécanismes coordonnés pour répondre aux AHPE, selon les données probantes recueillies par la détection de menaces et en respectant les lois applicables²⁸¹.

100. La création d'un nouveau poste de coordonnateur national de la lutte contre l'ingérence étrangère : [*** Ce paragraphe a été révisé pour retirer l'information préjudiciable ou privilégiée. ***] Le gouvernement a approuvé la création d'un rôle de coordination afin de mettre en œuvre la Stratégie et d'inciter les ministères et organismes fédéraux à se pencher sur les nouveaux enjeux liés aux AHPE, par la création d'un poste de « coordonnateur de la lutte contre les AHPE », à compter de l'exercice 2023-2024. Les fonctions du coordonnateur n'entraîneraient aucune modification du mandat des ministères et organismes responsables de la sécurité nationale et n'accorderaient à Sécurité publique Canada aucun pouvoir l'autorisant à donner des directives aux autres intervenants. Son mandat se limiterait plutôt à mieux tirer parti du rôle de coordination de SP pour s'assurer que les menaces liées aux AHPE sont examinées et contrées conjointement²⁸². Ce rôle de coordination se distingue également de celui de l'Unité de protection de la démocratie, qui se concentre presque exclusivement sur la mise en œuvre du Plan pour protéger la démocratie, notamment sur la lutte contre la désinformation.

101. Le 6 mars 2023, le premier ministre a annoncé la création du nouveau poste de coordonnateur national de la lutte contre l'ingérence étrangère²⁸³. Sur ce plan, l'approche du

²⁷⁸ *** 2022.

²⁷⁹ *** 2022.

²⁸⁰ *** 2018.

²⁸¹ *** 2022.

²⁸² *** 2022.

²⁸³ Cabinet du premier ministre, « Prendre de nouvelles mesures contre l'ingérence étrangère et accroître la confiance dans notre démocratie », 6 mars 2023. *** À l'approche de l'annonce du poste, les premiers efforts du coordonnateur visaient à mettre en place son bureau, y compris les pouvoirs financiers et le pouvoir de dépenser.

Canada s'apparente en partie à celle de l'Australie, qui a nommé son propre coordonnateur national de la lutte contre l'ingérence étrangère en 2018, lequel est appelé à administrer une stratégie nationale et pangouvernementale dont les objectifs ressemblent à ceux de la Stratégie de lutte contre les AHPE²⁸⁴. (L'Australie dispose aussi d'un groupe de travail affecté à la lutte contre l'ingérence étrangère regroupant l'Australian Security Intelligence Organisation ainsi que la Police fédérale australienne, qui est responsable de détecter et de perturber les activités d'ingérence étrangère, mais aussi de mener des enquêtes en la matière²⁸⁵.) Depuis sa nomination, le coordonnateur a concentré ses efforts sur l'établissement de mécanismes de gouvernance, notamment la création d'un nouveau Comité de sous-ministres en matière d'ingérence étrangère ad hoc pour les décisions urgentes²⁸⁶.

102. Une Stratégie de lutte contre les AHPE non classifiée destinée au public : [*** Ce paragraphe a été révisé pour retirer l'information préjudiciable ou privilégiée. ***] Le gouvernement a étudié une stratégie pangouvernementale de communication stratégique et de mobilisation visant à favoriser la coordination des communications gouvernementales destinées au public et aux principaux intervenants (p. ex. l'industrie, les communautés ethnoculturelles, les groupes longtemps marginalisés et les autres ordres de gouvernement) au sujet de la menace posée par les AHPE. Cette approche s'alignait sur les efforts de lutte contre la désinformation dirigés par le Secrétariat des institutions démocratiques du Bureau du Conseil privé²⁸⁷. Sécurité publique Canada a ajouté que les principes qui soutiennent la stratégie publique demeuraient valables, mais a soulevé qu'il a été difficile de trouver le moment opportun pour la rendre publique, à la lumière des produits médiatiques faisant état de fuites de renseignements, puis des débats publics sur l'ingérence étrangère qui se sont ensuivis, et qu'il tente maintenant de savoir s'il conviendrait de remplacer ladite stratégie par une approche éducative²⁸⁸.

103. Mandat permettant de mener des consultations sur les modifications législatives proposées : *** En 2023, le gouvernement a lancé des consultations concernant la possibilité d'établir un registre pour la transparence en matière d'influence étrangère et d'apporter des modifications à la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité* (Loi sur le SCRS), au *Code criminel* et à la *Loi sur la protection de l'information* (LPI)²⁸⁹. Les paragraphes ci-après font le point sur ces efforts.

²⁸⁴ Le coordonnateur de l'Australie (NCFIC) s'appuie sur le Counter Foreign Interference Coordination Centre (CFICC), qui relève du Department of Home Affairs. En outre, le CFICC coordonne les efforts pangouvernementaux de l'Australie visant à réagir à l'ingérence étrangère en assurant l'application de la stratégie australienne (Counter Foreign Interference Strategy), en coordonnant les mesures de mobilisation ainsi que la prestation de conseils auprès des secteurs et systèmes vulnérables, et en prenant contact avec diverses communautés culturelles dans le but de renforcer leur capacité de lutter contre l'ingérence étrangère. Qui plus est, le NCFIC est chargé d'entrer en contact avec les partenaires à l'échelle internationale et de concevoir des approches permettant de dissuader, voire de prévenir l'ingérence étrangère en Australie, ce qui implique d'informer le public sur la question de sorte à le rendre plus résilient. Australian Department of Home Affairs, « Countering Foreign Interference », 5 juin 2023.

²⁸⁵ Australian Department of Home Affairs, « Countering Foreign Interference », 5 juin 2023.

²⁸⁶ SP, comparution devant le CPSNR, 26 juin 2023; et SP, examen factuel du rapport du CPSNR, 19 janvier 2024.

²⁸⁷ *** 2022.

²⁸⁸ SP, comparution devant le CPSNR, 26 juin 2023.

²⁸⁹ SP, « Countering Hostile Activities by State Actors: Deck for DMNS », septembre 2021.

104. *Modification de la Loi sur le SCRS* : La Loi sur le SCRS, adoptée en 1984, n'a fait l'objet d'aucune révision approfondie depuis son premier examen quinquennal en 1990. *** En dépit des modifications, notamment l'introduction de mesures de réduction de la menace en 2015 et du régime régissant les ensembles de données en 2019, on note toujours des lacunes importantes sur le plan des pouvoirs du SCRS, lesquelles ont une incidence sur la capacité du Service de réagir à l'ingérence étrangère. Ces lacunes portent, notamment, sur la capacité du SCRS de recueillir des renseignements étrangers et d'échanger de l'information classifiée (c.-à-d. avec les élus ou avec d'autres ordres de gouvernement)²⁹⁰. Le 24 novembre 2023, le gouvernement a lancé des consultations publiques sur les modifications législatives à la Loi sur le SCRS, notamment pour déterminer s'il y a lieu de modifier la Loi pour permettre au SCRS de communiquer des renseignements classifiés à l'extérieur du gouvernement fédéral²⁹¹.

105. *Modification du Code criminel et de la LPI* : [*** Ce paragraphe a été révisé pour retirer l'information préjudiciable ou privilégiée. ***] Ces deux lois portent sur un large éventail de conduites en lien avec les AHPE. Le *Code criminel* érige en crime des conduites comme la trahison, le sabotage, le trafic d'influence et l'utilisation non autorisée d'un ordinateur, alors que la LPI porte sur des comportements relatifs aux renseignements nuisibles ou susceptibles de l'être au Canada. Le gouvernement estimait que ces dispositions pourraient être modernisées, notamment la disposition désuète sur la trahison figurant au *Code criminel* et la disposition visée à l'article 4 de la LPI concernant la divulgation non autorisée de renseignements officiels, laquelle disposition a été invalidée par la Cour supérieure de justice de l'Ontario en 2006²⁹². En avril 2023, le gouvernement s'est engagé à « examiner [...] si d'autres modifications aux dispositions existantes sont nécessaires et s'il faut créer de nouvelles infractions [...] pour faciliter les poursuites relatives aux activités d'ingérence étrangère²⁹³ ». Sécurité publique Canada a également informé le Comité que la *Loi sur la preuve au Canada*, serait désormais abordée lors de cet exercice de consultation²⁹⁴.

106. Le 24 novembre 2023, le gouvernement a lancé des consultations publiques sur des modifications législatives au *Code criminel*, à la *Loi sur la protection de l'information* et à la *Loi sur la preuve au Canada*²⁹⁵. Les consultations cherchaient à obtenir de l'information pour déterminer s'il fallait définir l'ingérence étrangère dans le droit criminel et créer des infractions connexes afin de protéger les processus démocratiques, de tous les ordres de gouvernement et en tout temps, notamment en dehors de la période électorale. Particulièrement sur le plan de l'ingérence étrangère dans les processus et institutions démocratiques, les consultations cherchaient aussi à déterminer s'il fallait alourdir les sanctions maximales (peine

²⁹⁰ *** 2022.

²⁹¹ Gouvernement du Canada, *Renforcer les mesures visant à contrer l'ingérence étrangère : Faut-il modifier la Loi sur le service [sic] canadien du renseignement de sécurité?*, document de consultation publique, 24 novembre 2023.

²⁹² *** 2022.

²⁹³ BCP, *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.

²⁹⁴ SP, comparution devant le CPSNR, 26 juin 2023.

²⁹⁵ Gouvernement du Canada, *Lutte contre l'ingérence étrangère : Y a-t-il lieu de modifier la Loi sur la protection de l'information, de moderniser certaines infractions prévues au Code criminel, et d'introduire un mécanisme d'examen dans la Loi sur la preuve au Canada afin de gérer les renseignements sensibles*, document de consultation publique, 24 novembre 2023. Ces consultations ont pris fin après l'achèvement du présent rapport.

d'emprisonnement de cinq ans au lieu de deux ans) pour toute personne se rendant coupable de préparation, de complots ou de tentatives en vue de perpétrer une infraction nouvelle ou actuelle en matière d'ingérence étrangère. De même, les consultations servaient à obtenir des commentaires sur la possibilité de mettre en place un unique régime pour protéger les renseignements sensibles dans les contrôles judiciaires et les appels prévus par la loi et de réformer la façon dont les informations de sécurité nationale sont protégées et utilisées dans les procédures pénales. Le Comité considère ceci comme un effort visant à répondre à la difficulté de la conversion du renseignement en preuve. Cette difficulté se rapporte au risque de divulgation non autorisée, lors d'un procès criminel, de techniques de collecte sensibles, de sources confidentielles ou de renseignements communiqués par des alliés.

107. *Registre visant la transparence en matière d'influence étrangère* : Comme l'indique le précédent chapitre, des gouvernements étrangers ou leurs mandataires demandent à des individus ou à des entités d'influencer de manière non transparente, voire secrètement, les politiques du gouvernement ou le discours public. Pour réagir à ce type d'activité, trois des plus proches partenaires du Canada ont adopté un registre des agents étrangers, lequel rend obligatoire l'inscription des personnes agissant comme agents de commettants étrangers et exige la divulgation du statut d'un agent étranger : notamment les États-Unis²⁹⁶ (1938), l'Australie²⁹⁷ (2018) et le Royaume-Uni²⁹⁸ (2023). Les registres visent deux buts : promouvoir la transparence (semblable aux registres de lobbying) et permettre la tenue d'enquêtes criminelles sur l'ingérence étrangère. Aux termes du droit américain, toute personne qui agit pour le compte ou sur l'ordre d'un gouvernement étranger sans s'être inscrite auprès du procureur général des États-Unis s'expose à des poursuites criminelles, ce qui a permis au FBI de faire enquête et de déposer des accusations en matière d'ingérence électorale et de répression transnationale²⁹⁹. Il en est de même en Australie (depuis 2018) et au Royaume-Uni (la loi établissant le registre a reçu la sanction royale en 2023).

108. Le 6 mars 2023, le premier ministre a annoncé le lancement de consultations publiques sur la portée et la configuration d'un éventuel registre visant la transparence en matière d'influence étrangère ayant pour objet « d'assurer la transparence et la responsabilisation des personnes qui défendent les intérêts d'un gouvernement étranger³⁰⁰ ». Sécurité publique Canada a tenu ces consultations entre le 10 mars 2023 et le 9 mai 2023³⁰¹. En novembre 2023,

²⁹⁶ Congrès des États-Unis, *Foreign Agents Registration Act*, 1938.

²⁹⁷ Voir le sous-alinéa 92.2(1)c)(i) de la *National Security Legislation Amendment (Espionage and Foreign Interference) Act 2018*, Parlement du Commonwealth d'Australie, et le paragraphe 866 du Revised Explanatory Memorandum, 2018 de la Loi.

²⁹⁸ Voir l'article 14 de la *National Security Act 2023*, Parlement du Royaume-Uni, 2023.

²⁹⁹ Un récent exemple : Département de la justice des États-Unis, États-Unis c. Ionov et al., communiqué de presse et mise en accusation, 18 avril 2023.

³⁰⁰ Cabinet du premier ministre, « Prendre de nouvelles mesures contre l'ingérence étrangère et accroître la confiance dans notre démocratie », 6 mars 2023.

³⁰¹ SP, « Le gouvernement lance des consultations publiques sur un registre visant la transparence en matière d'influence étrangère », 10 mars 2023.

le premier ministre et le ministre de la Sécurité publique ont indiqué au Comité qu'ils prévoyaient de présenter incessamment la loi à la Chambre³⁰².

Priorités en matière de renseignement

109. Le Cabinet approuve les priorités nationales en matière de renseignement tous les deux ans depuis le mémoire au Cabinet sur les priorités en matière de renseignement. Ce mémoire au Cabinet constitue le principal mécanisme qui soit mis à la disposition du premier ministre, du Cabinet et des hauts responsables de la sécurité et du renseignement aux fins de contrôle, de responsabilisation et de surveillance relativement aux activités du Canada sur les priorités en matière de collecte et de l'évaluation de renseignements³⁰³. Suivant l'approbation du Cabinet, les ministres de la Sécurité publique, des Affaires étrangères et de la Défense nationale émettent des instructions ministérielles à l'attention des organisations en fonction de leurs compétences, de sorte à orienter la collecte et l'évaluation de renseignements au cours des deux années suivantes³⁰⁴. Les responsables s'appuient ensuite sur les priorités en matière de renseignement pour alimenter la formulation d'exigences en matière de renseignement, lesquelles font état d'enjeux particuliers ou d'entités d'intérêt pour les utilisateurs dudit renseignement³⁰⁵.

110. Pendant la période visée par l'examen, le Cabinet a établi les priorités en matière de renseignement pour les années allant de 2017 à 2019, de 2019 à 2021 et de 2021 à 2023. Au cours de cette période, l'ingérence étrangère dans les processus et institutions démocratiques figurait régulièrement et manifestement dans les exigences du Canada en matière de renseignement :

- De 2017 à 2019 : Le gouvernement a demandé de recevoir des renseignements sur la façon dont les États étrangers et leurs mandataires non étatiques ont recours à l'espionnage, à l'ingérence ou au sabotage dans le but d'entraver le fonctionnement normal ainsi que l'intégrité des institutions démocratiques et de la gouvernance du Canada, mais aussi des processus connexes³⁰⁶. Plus précisément, les hauts responsables cherchaient à obtenir des renseignements sur les mesures secrètes ou malveillantes visant à influencer ou à compromettre (tant au fédéral qu'au provincial/territorial ou au municipal) les politiciens, les élections, la gouvernance, les politiques, les institutions politiques ou l'infrastructure du Canada (y compris les médias)³⁰⁷. Les responsables ont énuméré des sources de préoccupations ayant précisément trait aux plateformes de médias sociaux, aux agents d'influence

³⁰²SP, comparution devant le CPSNR, 31 octobre 2023; et premier ministre, comparution devant le CPSNR, 7 novembre 2023.

³⁰³ CPSNR, *Rapport annuel 2018*, 9 avril 2019.

³⁰⁴ CPSNR, *Rapport annuel 2018*, 9 avril 2019.

³⁰⁵ BCP, « Canadian Intelligence Requirements Pursuant to the 2021-2023 Canadian Intelligence Priorities and Outcomes », 29 septembre 2022.

³⁰⁶ BCP, « Standing Intelligence Requirement Chart on Espionage, Foreign Interference and Sabotage Coverage Review », avril 2019.

³⁰⁷ BCP, « Standing Intelligence Requirement Chart on Espionage, Foreign Interference and Sabotage Coverage Review », avril 2019.

(journalistes, universitaires, gens d'affaires, représentants du gouvernement), à l'ingérence ou aux pressions malveillantes subies par les médias ou les personnalités publiques, et à toute utilisation secrète, trompeuse ou malveillante de mandataires canadiens³⁰⁸.

- De 2019 à 2021 et de 2021 à 2023 : Pour les années 2019 à 2021 et 2021 à 2023, le Cabinet a approuvé les priorités en matière de renseignement, lesquelles incluaient nommément l'ingérence étrangère, ce qui, en l'occurrence, devait façonner les exigences en matière de renseignement s'agissant des plans, des intentions et des capacités des acteurs étatiques hostiles (ou de leurs mandataires) à commettre de l'ingérence contre les intérêts stratégiques du Canada³⁰⁹. Les clients cherchaient particulièrement à obtenir des renseignements au sujet :
 - de l'influence sur les fonctionnaires canadiens et des menaces pesant sur les élections, la démocratie et la société civile du Canada;
 - de l'intimidation et de l'influence sur les expatriés et les dissidents au Canada;
 - des campagnes de désinformation et de désinformation ainsi que de l'ingérence par des moyens informatiques³¹⁰.

Chaque année, le BCP informe le Cabinet quant à la mesure dans laquelle chacune des organisations de l'appareil de la sécurité et du renseignement a répondu aux priorités en matière de renseignement, au moyen de l'examen national des dépenses en matière de renseignement. Cet examen national donne aux ministres du Cabinet un aperçu des variations sur le plan des dépenses annuelles au fil du temps³¹¹. Entre 2019-2020 et 2020-2021, les organisations ont augmenté leurs dépenses s'agissant de la collecte et de l'évaluation de renseignements en matière d'espionnage, d'ingérence étrangère et de sabotage, la priorité qui s'applique à l'ingérence étrangère dans les processus et institutions démocratiques, de l'ordre d'environ \$***. Conséquemment, ces dépenses se sont considérablement rapprochées de celles consacrées au terrorisme et à l'extrémisme, la priorité de l'appareil³¹². Bien que la méthode employée dans le cadre de l'examen national des dépenses en matière de

³⁰⁸ BCP, « Standing Intelligence Requirement Chart on Espionage, Foreign Interference and Sabotage Coverage Review », avril 2019.

³⁰⁹ BCP, « Canadian Intelligence Requirements Pursuant to the 2021-2023 Canadian Intelligence Priorities and Outcomes », 29 septembre 2022.

³¹⁰ BCP, « Canadian Intelligence Requirements Pursuant to the 2021-2023 Canadian Intelligence Priorities and Outcomes », 29 septembre 2022.

³¹¹ BCP, *Examen national des dépenses du Canada en matière de renseignement pour l'exercice 2020-2021*, mars 2022.

³¹² BCP, *Examen national des dépenses du Canada en matière de renseignement pour l'exercice 2020-2021*, mars 2022. Pour l'exercice 2019-2020, les dépenses liées à l'espionnage, à l'ingérence étrangère et au sabotage et celles liées au terrorisme et à l'extrémisme étaient d'environ *** et ***, respectivement, une différence d'environ ***. À l'exercice 2021-2022, les dépenses s'élevaient environ à *** et à ***, respectivement, représentant une différence d'environ ***, la catégorie correspondant à l'ingérence étrangère étant désormais ***. Ces montants comprennent les Services internes.

renseignement ait changé pour l'année subséquente, la tendance s'est maintenue pour l'exercice 2021-2022³¹³.

Modifications législatives

111. Loi sur la modernisation des élections : Le gouvernement a adopté des modifications législatives par l'intermédiaire de la *Loi sur la modernisation des élections*, laquelle a reçu la sanction royale en décembre 2018. L'adoption de cette Loi entraînait la modification de la *Loi électorale du Canada*, qui régit les élections à la Chambre des communes et garantit, aux citoyens canadiens, le droit de prendre part aux processus démocratiques du Canada. La *Loi sur la modernisation des élections* comporte trois nouvelles infractions : influence indue à voter ou à s'abstenir de voter exercée par des étrangers sur les électeurs; intimidation exercée sur les électeurs pour les inciter à voter ou à s'abstenir de voter pour un candidat ou un parti donné; et interdiction d'utiliser des fonds de l'étranger pour financer les activités partisans, la publicité et les sondages électoraux. La Loi donne également au commissaire aux élections fédérales le pouvoir de demander à un juge une ordonnance exigeant un témoignage ou une déclaration écrite lorsqu'il s'agit de donner suite à des allégations de non-conformité flagrante aux dispositions de la *Loi électorale du Canada*³¹⁴.

112. Loi sur le Centre de la sécurité des télécommunications : Le gouvernement a également apporté des modifications législatives au moment d'adopter la *Loi sur la sécurité nationale*, qui a reçu la sanction royale en juin 2019. La Loi a apporté un ensemble de modifications sur le plan de la sécurité nationale, notamment la création de la *Loi sur le Centre de la sécurité des télécommunications*, qui conférait au CST l'autorisation de mener des cyberopérations défensives et actives visant à protéger les Canadiens ainsi que les intérêts et les infrastructures essentielles du Canada, comme l'infrastructure électorale. Cette autorisation a permis au CST de mener des opérations pour répondre aux menaces d'ingérence étrangère (***) abordées plus en détail au paragraphe 116 ci-après).

Réponses opérationnelles

113. La section qui suit présente la façon dont les ministères et organismes ont utilisé, pendant la période à l'examen, leurs autorisations en place pour perturber et contrecarrer l'ingérence étrangère dans les processus et institutions démocratiques du Canada, et mener des enquêtes sur celle-ci. Elle ne livre pas un portrait détaillé de toutes les activités opérationnelles, mais elle illustre plutôt les divers types d'efforts ayant contribué à la réponse opérationnelle globale du gouvernement à la menace. Parmi ces efforts, on compte les opérations de perturbation, les efforts des organismes d'application de la loi et les activités diplomatiques.

³¹³ BCP, *Examen national des dépenses du Canada en matière de renseignement pour l'exercice 2020-2021*, juin 2023.

³¹⁴ *Loi sur la modernisation des élections*, sanctionnée le 13 décembre 2018.

Opérations de perturbation

114. Alors que le rôle principal du SCRS et du CST est de recueillir des renseignements et d'en faire rapport au gouvernement, les deux organisations ont l'autorisation de perturber et de contrer les menaces envers la sécurité nationale du Canada. La façon dont ces outils ont été utilisés pour répondre à l'ingérence étrangère dans les processus et institutions démocratiques est expliquée ci-après.

115. Cyberopérations actives et défensives du CST : Au titre de la Loi sur le CST, le CST peut mener des cyberopérations défensives pour protéger les systèmes fédéraux et non fédéraux désignés comme étant d'importance pour le gouvernement du Canada, y compris les infrastructures essentielles, ainsi que des cyberopérations actives pour protéger et défendre les intérêts du Canada qui se rapportent aux affaires étrangères, à la défense et à la sécurité. En application de ces autorisations, le CST emploie un éventail de techniques, comme ^{***315}. Comme l'indique le chapitre 2, le ministre de la Défense a autorisé deux cyberopérations défensives pendant la période visée par l'examen afin que le CST puisse mener des activités pour perturber les cyberopérations malveillantes visant les processus et institutions démocratiques du Canada, y compris l'élaboration de mesures défensives pour protéger l'infrastructure d'Élections Canada³¹⁶. [*** Deux phrases ont été supprimées pour retirer l'information préjudiciable ou privilégiée. Les phrases décrivaient comment le CST choisissait ses cibles et décrivaient une autorisation ministérielle de cyberopération active du CST pour contrer les activités d'ingérence étrangère. ***]^{317 318}

116. Mesures de réduction de la menace (MRM) du SCRS : En vertu de la Loi sur le SCRS, le SCRS peut prendre des mesures pour réduire une menace envers la sécurité si les mesures sont justes et adaptées à la gravité de la menace, entre autres exigences³¹⁹. Entre septembre 2018 et septembre 2023, le SCRS a mené sept MRM en réponse à l'ingérence étrangère dans les processus et institutions démocratiques du Canada par la RPC, la Russie, l'Inde et le Pakistan (voir le tableau 1 ci-dessous)³²⁰. Les MRM visaient à perturber les réseaux d'ingérence étrangère au Canada³²¹, à réduire l'influence d'un auteur de menace³²² ou à informer des personnes victimes d'ingérence étrangère³²³.

³¹⁵ CST, ^{***} 2022.

³¹⁶ CST, comparution devant le CPSNR, mai 2023.

³¹⁷ CST, « ^{***} ACO_DCO MA Quarterly Update Summary », sans date.

³¹⁸ CST, comparution devant le CPSNR, mai 2023.

³¹⁹ *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité*, L.R.C. (1985), ch. C-23, art. 12.1 et 12.2. Le SCRS doit avoir des motifs raisonnables de croire que la menace en question représente une menace envers la sécurité du Canada.

³²⁰ Pour situer ce nombre en contexte, le SCRS mène habituellement chaque année de 16 à 19 MRM et a mené un total de 77 MRM entre 2018 et 2022 : 17 MRM en 2018, 19 en 2019, 8 en 2020, 17 en 2021 et 12 en 2022. Office de surveillance des activités en matière de sécurité nationale et de renseignement (OSSNR), *Rapport annuel de 2022*, septembre 2023.

³²¹ SCRS, ^{***}, SCRS, ^{***}, SCRS, ^{***}, et SCRS, ^{***}.

³²² SCRS, ^{***}.

³²³ SCRS, « FW Questions stemming from DIRs 2023 05 09 appearance before NSICOP », courriel du SCRS au Secrétariat du CPSNR concernant la séance d'information par le SCRS pour M. Chong (le 2 mai 2023), 31 mai 2023;

Tableau 1 : Mesures de réduction de la menace du SCRS contre l'ingérence étrangère dans les processus et institutions démocratiques, du 1^{er} septembre 2018 au 30 septembre 2023

	Année	Pays	Principal objectif
1	***324	***	Perturber les réseaux d'ingérence étrangère
2	***325	***	Diminuer l'influence d'un auteur de menace
3	***326	***	Diminuer l'influence d'un auteur de menace
4	***327	***	Perturber les réseaux d'ingérence étrangère
5	***328	***	Diminuer l'influence d'un auteur de menace
6	***329	***	Diminuer l'influence d'un auteur de menace
7	***330	***	Informar les victimes d'ingérence étrangère

117. *** MRM ont été élaborées en prévision des élections fédérales de 2019 et de 2021. [*** Six phrases ont été supprimées pour retirer l'information préjudiciable ou privilégiée. Les phrases décrivaient des mesures de réduction de la menace prises pour agir sur les activités d'ingérence étrangère de pays en particulier et le niveau de réussite de ces mesures. ***]^{331 332 333}

118. Le 18 mai 2023, le SCRS a mené une MRM dans des circonstances pressantes pour informer le député Michael Chong (voir le paragraphe 50). Plus tard en mai, le SCRS s'est appuyé sur son autorisation de mener des MRM pour donner des séances d'information sur la menace à deux autres députés, puis à un ancien député en septembre 2023³³⁴. Cette MRM était remarquable, car le SCRS indiquait dans sa note d'information au ministre que le risque global sur les plans des opérations, de la réputation, de la loi et de la politique étrangère était élevé. ***³³⁵. Le SCRS a indiqué que ses capacités d'empêcher une divulgation ultérieure des informations classifiées par les députés étaient limitées et il a insisté sur les répercussions légales, politiques et procédurales qu'entraînait la divulgation d'informations classifiées à des

SCRS, « Delivered Form of Words – Briefing to Erin O'Toole », 26 mai 2023; et SCRS, « Delivered Form of Words – Briefing to MP Jenny KWAN », 26 mai 2023.

³²⁴ *** SCRS, examen factuel du rapport du CPSNR, 19 janvier 2024. SCRS, ***

³²⁵ SCRS, ***.

³²⁶ SCRS, ***.

³²⁷ SCRS, ***.

³²⁸ SCRS, ***.

³²⁹ SCRS, ***.

³³⁰ SCRS, « Memorandum to the Minister: Threat Reduction Measure: PRC Targeting Specific Members of Parliament », signé par le ministre de la Sécurité publique le 18 mai 2023.

³³¹ SCRS, ***.

³³² SCRS, ***.

³³³ SCRS, ***.

³³⁴ SCRS, « Memorandum to the Minister: Threat Reduction Measure: PRC Targeting Specific Members of Parliament », signé par le ministre de la Sécurité publique le 18 mai 2023; et SCRS, examen factuel du rapport du CPSNR, 19 janvier 2024.

³³⁵ SCRS, « Memorandum to the Minister: Threat Reduction Measure: PRC Targeting Specific Members of Parliament », signé par le ministre de la Sécurité publique le 18 mai 2023.

personnes qui ne disposaient pas de l'habilitation de sécurité requise et qui n'étaient pas assujetties à la *Loi sur la protection de l'information*³³⁶.

Efforts des organismes d'application de la loi

119. Le Canada compte sur deux organisations fédérales qui sont chargées d'enquêter sur les infractions criminelles liées à l'ingérence étrangère dans les processus et institutions démocratiques : le Bureau du commissaire aux élections fédérales et la GRC. L'alinéa 14d) de la Loi sur le CPSNR limite l'accès du Comité aux renseignements qui ont un lien direct avec une enquête en cours menée par un organisme chargé de l'application de la loi et pouvant mener à des poursuites. Par conséquent, le Comité n'a pas été en mesure de tracer un portrait précis des enquêtes qui pouvaient être en cours pendant la période visée par l'examen. Toutefois, il a obtenu les informations suivantes.

120. Bureau du commissaire aux élections fédérales : Le Bureau du commissaire aux élections fédérales (BCEF) est chargé de veiller à l'observation et au contrôle d'application de la *Loi électorale du Canada*³³⁷. Bien que la Loi ne définisse pas l'ingérence étrangère, elle interdit toutefois aux étrangers de participer de différentes façons précises, notamment en les empêchant de faire des contributions politiques³³⁸. Le BCEF est une organisation relativement petite, comptant 20 enquêteurs dont le travail repose presque entièrement sur les plaintes reçues³³⁹. Les sanctions pour quiconque commet une infraction prévue dans la Loi sont un emprisonnement maximal de cinq ans, une amende maximale de 50 000 \$ pour un individu ou de 100 000 \$ pour une entité, ou une interdiction de siéger ou d'être élu au Parlement pendant sept ans³⁴⁰. La commissaire aux élections fédérales a indiqué au Comité que son Bureau examinait 174 plaintes liées à l'ingérence étrangère reçues concernant les élections de 2019 et de 2021, dont la majorité (148, soit 85 %) a été reçue en 2023, après les fuites d'informations classifiées³⁴¹. Au 16 juin 2023, le BCEF avait reçu 158 plaintes liées à l'ingérence étrangère au sujet des élections de 2019 (sur les 8 000 plaintes liées à ces élections)³⁴² et 16 au sujet des élections de 2021³⁴³. La commissaire a expliqué que les principaux défis externes que doit surmonter le BCEF étaient le dilemme de la conversion du renseignement en preuve, les limites

³³⁶ SCRS, « Memorandum to the Minister: Threat Reduction Measure: PRC Targeting Specific Members of Parliament », signé par le ministre de la Sécurité publique le 18 mai 2023.

³³⁷ *Loi électorale du Canada* (2000, ch. 9), article 509.2.

³³⁸ Élections Canada, « Commissaire aux élections fédérales – Comparution du 16 juin 2023 devant le Comité des parlementaires sur la sécurité nationale et le renseignement », présentation, 16 juin 2023.

³³⁹ Commissaire aux élections fédérales, témoignage devant le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre, 1^{er} novembre 2022.

³⁴⁰ Bureau du commissaire aux élections fédérales, « Annexe 1 à la présentation de la commissaire aux élections fédérales – Comité des parlementaires sur la sécurité nationale et le renseignement (CPSNR) », juin 2023.

³⁴¹ En novembre 2022, la commissaire a déclaré devant le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre que le BCEF avait reçu dix plaintes en matière d'ingérence étrangère liées aux élections de 2019 et 13 liées aux élections de 2021. Commissaire aux élections fédérales, témoignage devant le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre, 1^{er} novembre 2022.

³⁴² Commissaire aux élections fédérales, témoignage devant le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre, 2 mars 2023.

³⁴³ Commissaire aux élections fédérales, comparution devant le CPSNR, 16 juin 2023. Le BCEF a par la suite informé le CPSNR qu'il avait présenté des statistiques mises à jour à l'Enquête publique sur l'ingérence étrangère dans les processus électoraux et les institutions démocratiques le 22 décembre 2023, en utilisant une méthode différente, expliquant la divergence dans les données. BCEF, examen factuel du rapport du CPSNR, 19 janvier 2024.

technologiques (comme le chiffrement), l'échange d'information au sein du gouvernement fédéral et la difficulté d'obtenir des preuves se trouvant dans d'autres pays³⁴⁴.

121. GRC : En 2020, la GRC a créé l'Équipe d'ingérence d'acteurs étrangers pour coordonner et superviser les enquêtes en matière d'ingérence étrangère (paragraphe 93). Le groupe a été formé en puisant dans les ressources d'autres priorités de sécurité nationale et la GRC a indiqué au Comité qu'il ne sera pas viable sans l'ajout de ressources³⁴⁵. Malgré la création de ce groupe, la GRC n'était pas en mesure d'indiquer exactement au Comité le nombre d'enquêtes en matière d'ingérence étrangère qu'elle avait menées au cours de la période à l'examen. Elle ne pouvait que calculer le nombre d'« incidents », c'est-à-dire un enregistrement d'un appel de routine ou d'un cas indépendant (d'après la GRC, une enquête comprend un incident ou plus, mais tous les incidents ne mènent pas à une enquête). Entre 2018 et 2022, la GRC a compté six incidents qui étaient liés à l'ingérence étrangère dans les processus et institutions démocratiques et pour lesquels elle devait déterminer si les événements suspects ou les allégations d'ingérence étrangère pouvaient constituer des infractions au titre du droit criminel, comme l'abus de confiance ou l'intimidation³⁴⁶.

122. La GRC n'a mené aucune enquête sur des activités d'ingérence étrangère dans le contexte des élections fédérales de 2019 et de 2021³⁴⁷. Les rapports post-élections du Groupe de travail sur les MSRE pour les élections de 2019 et de 2021 ont indiqué que le Groupe de travail n'avait pas reçu d'informations pouvant entraîner une enquête criminelle³⁴⁸. De plus, la GRC a déclaré que le SCRS ne lui avait probablement pas fourni de pistes liées à l'ingérence étrangère dans les processus et institutions démocratiques entre 2018 et 2023 (la GRC ne fait pas un suivi des pistes du SCRS par type de menaces, comme l'ingérence étrangère ou l'espionnage)³⁴⁹.

123. La GRC a pris d'autres mesures pour répondre à l'ingérence étrangère. En 2020, elle a ajouté l'ingérence étrangère aux tâches d'un groupe du renseignement de toutes sources afin d'informer les hauts dirigeants de la GRC de la situation, mais pas aux fins d'enquête. En 2021, la GRC a rédigé une stratégie relative aux acteurs d'ingérence étrangère destinée au public³⁵⁰. Le document n'était toujours pas publié en janvier 2024.

³⁴⁴ Commissaire aux élections fédérales, comparution devant le CPSNR, 16 juin 2023.

³⁴⁵ GRC, examen factuel du rapport du CPSNR, 19 janvier 2024.

³⁴⁶ Les données opérationnelles de la GRC ont été fournies au CPSNR le 27 octobre 2023.

³⁴⁷ GRC, « Ingérence étrangère dans les processus démocratiques fédéraux du Canada : Comparution de la GRC devant le Comité des parlementaires sur la sécurité nationale et le renseignement », présentation, 12 mai 2023.

³⁴⁸ GRC, « Ingérence étrangère dans les processus démocratiques fédéraux du Canada : Comparution de la GRC devant le Comité des parlementaires sur la sécurité nationale et le renseignement », présentation, 12 mai 2023; Groupe de travail sur les MSRE, *Security and Intelligence Threats to Elections Task Force, After Action Report (2019 Federal Election)*, juillet 2020; et CST, examen factuel du rapport du CPSNR, 19 janvier 2024.

³⁴⁹ GRC, « SASU SP2 », feuille de calcul reçue par le CPSNR le 22 septembre 2023. Ce tableau de la GRC indique que du 1^{er} septembre 2018 au 31 juillet 2023, le SCRS a fait 219 communications d'information à la GRC concernant la sécurité nationale, dont huit se rapportaient à l'ingérence étrangère (aucune entre 2018 et 2020, une en 2021, deux en 2022 et cinq en 2023), mais aucune des huit ne se rapportait aux processus et institutions démocratiques.

³⁵⁰ GRC, « RCMP Foreign Interference (FI) Strategy Draft – For Internal Consultation Only », 4 octobre 2021.

Efforts diplomatiques

124. AMC a pris part à plusieurs initiatives gouvernementales visant à protéger les élections fédérales de 2019 et de 2021. Comme susmentionné, l'unité de coordination du mécanisme de réponse rapide d'AMC a participé au Groupe de travail sur les MSRE et le sous-ministre des Affaires étrangères a siégé au Groupe d'experts du Protocole public en cas d'incident électoral majeur³⁵¹. En prévision des élections fédérales de 2019 et de 2021, AMC a aussi envoyé un avis officiel à toutes les missions diplomatiques étrangères au Canada afin de rappeler aux chefs de mission leur obligation de s'assurer que « les représentants diplomatiques, consulaires et autres ne mènent aucune activité qui pourrait être perçue comme incitant, d'une façon ou d'une autre, les électeurs à voter ou à s'abstenir de voter pour un candidat donné. De plus, les représentants étrangers accrédités ne doivent pas, directement ou indirectement, verser une contribution financière à l'appui d'un candidat, d'un parti politique ou d'une activité politique ³⁵². »

125. En dehors du contexte des élections fédérales et comme l'indique le rapport précédent du Comité, le devoir d'AMC de gérer les relations bilatérales et multilatérales du Canada en fait un décideur clé pour ce qui est de déterminer la réponse à la tentative d'un État de s'ingérer dans les affaires nationales. AMC dispose de nombreux outils diplomatiques pour inciter d'autres États à changer leur conduite. Parmi les mesures bilatérales, AMC peut annuler des visites importantes, refuser l'accès à des représentants diplomatiques, fermer des missions diplomatiques et des centres culturels, imputer publiquement des activités hostiles à des acteurs étrangers, imposer des sanctions et déclarer un diplomate étranger de *persona non grata*. AMC emploie aussi des moyens multilatéraux, comme d'échanger des pratiques exemplaires et des leçons apprises en matière de lutte contre l'ingérence étrangère avec des partenaires aux vues similaires, d'élaborer des réponses diplomatiques avec des États idéologiquement proche ou de soulever la conduite d'un pays aux fins de considération par des organisations internationales³⁵³. Pour choisir les mesures à prendre, AMC module la réponse du gouvernement en fonction des grands intérêts de la politique étrangère³⁵⁴. L'étude de cas n° 5, ci-après, illustre un récent exemple de l'utilisation par AMC de l'un de ses outils.

³⁵¹ AMC, « Countering Foreign Inference: Components of an Effective Response by GAC », novembre 2023.

³⁵² AMC, « Important Notice about Federal Elections from the Office of Protocol of Canada: August 20 2021 | Avis important à propos des élections fédérales de la part du Bureau du protocole du Canada : le 20 août 2021 », août 2021.

³⁵³ AMC, « Countering Foreign Inference: Components of an Effective Response by GAC », novembre 2023.

³⁵⁴ CPSNR, *Rapport annuel 2019, 2020*.

Étude de cas n° 5 : L'expulsion de Zhao Wei

Le 8 mai 2023, la ministre des Affaires étrangères a annoncé que le Canada avait déclaré *persona non grata* Zhao Wei, un diplomate de la RPC en affectation à Toronto³⁵⁵. En l'occurrence, on lui a donné cinq jours pour quitter le Canada.

Cette mesure faisait suite à la publication, le 1^{er} mai 2023, d'un article de presse portant sur la fuite d'une évaluation du SCRS datant de juillet 2021, selon laquelle les actes d'ingérence étrangère commis par la RPC au Canada constituaient une « grave menace envers la sécurité nationale³⁵⁶ ». L'article faisait état de nombreux exemples, entre autres, que le ministère de la Sécurité de l'État (MSE) de la RPC avait appliqué des mesures appelées à cibler des députés, notamment pour obtenir des renseignements sur leurs proches parents établis en RPC, et ce, « aux fins d'imposition de sanctions ». Selon l'article, l'évaluation du SCRS indiquait que ces efforts avaient [traduction] « presque certainement pour objectif de faire un exemple de ce député et de dissuader quiconque prendrait position contre la RPC. » Selon la source du *Globe and Mail*, la cible était Michael Chong, et le diplomate de la RPC impliqué était M. Zhao.

[*** Ce paragraphe a été révisé pour retirer l'information préjudiciable ou privilégiée. ***] Au cours de la période à l'examen, le SCRS avait fourni à AMC et à d'autres organisations du gouvernement des rapports de renseignement selon lesquels des représentants avaient mené des activités d'ingérence étrangère. Outre une évaluation de juillet 2021, le SCRS a fourni à AMC plusieurs rapports en particulier entre 2019 et 2022, dont certains mentionnaient précisément M. Zhao.³⁵⁷

Le rapport de juillet 2021 était un produit d'évaluation, *** et plus de la moitié des rapports étaient à diffusion limitée, c'est-à-dire que seuls les destinataires nommément désignés, comme le sous-ministre ou certains hauts fonctionnaires, ont pu les lire³⁵⁸. L'un de ces rapports, ***, avait trait *** à la RPC, qui cherchait à obtenir de l'information ***. Dans aucun de ces cas, les fonctionnaires d'AMC ont-ils cherché à en savoir davantage sur ces rapports ***³⁵⁹.

Pendant la même période (2019-2023), des représentants du SCRS et d'AMC ont officiellement échangé des renseignements à *** plusieurs reprises concernant certains acteurs ***, y compris M. Zhao, qui menaient des activités d'ingérence étrangère au Canada. ***

³⁵⁵ AMC, « Le Canada déclare Zhao Wei persona non grata », déclaration, mai 2023.

³⁵⁶ « China views Canada as a 'high priority' for interference: CSIS report », *Globe and Mail*, mai 2023.

³⁵⁷ SCRS, ***, sans date.

³⁵⁸ Il importe de noter que ces rapports se concentraient généralement sur des occurrences *particulières* d'ingérence étrangère. Or, le SCRS a mentionné au Comité que ses produits d'évaluation avaient pour objet de décrire le contexte général de l'ingérence étrangère de sorte à permettre au lecteur d'améliorer sa compréhension des rapports plus pointus.

³⁵⁹ Réunion du Secrétariat du CPSNR avec des représentants du SCRS, 30 août 2023.

- *** À la demande d'AMC, le SCRS a fourni, en 2019, un document qui *** proposait un résumé des activités de menace. Dans ce document, le SCRS désignait M. Zhao comme étant un candidat s'exposant à une expulsion³⁶⁰. AMC n'a pas demandé au SCRS de lui fournir de plus amples renseignements.
- Le *** 2022, le SCRS a présenté de l'information à des représentants d'AMC concernant les mesures de réduction de la menace qu'il envisageait d'entreprendre ***. [***Une phrase a été supprimée pour retirer l'information préjudiciable ou privilégiée. La phrase décrivait les liens entre la personne visée par la MRM et la RPC. ***] Les représentants d'AMC ont indiqué que leur ministre avait manifesté son intérêt quant à faire obstacle à l'ingérence étrangère commise par la RPC et que l'on cherchait à établir une démarche adéquate en ce sens. Les représentants ont discuté de la possibilité de déclarer *persona non grata* ***, et le SCRS s'est engagé à fournir de plus amples renseignements³⁶¹. Or, cette initiative n'a produit aucun résultat.
- En février 2023, quatre mois après la première fuite, dans les médias, de renseignements sur les activités d'ingérence étrangère menées par la RPC au Canada, le SCRS a informé un groupe de travail interministériel sur la lutte contre l'ingérence étrangère concernant les mesures prises par les États alliés contre les fonctionnaires de la Russie et de la RPC qui commettent de l'ingérence étrangère. La séance d'information s'est conclue par une discussion concernant *** des activités que le SCRS décrivait comme étant de l'ingérence étrangère intensive : ***³⁶². Le SCRS a indiqué qu'AMC considérait que la mesure d'expulsion était trop radicale (une option « nucléaire »)³⁶³.
- Le *** 2023, le SCRS a reçu une demande urgente de la part d'AMC ***³⁶⁴. Le *** lendemain, le SCRS fournissait à AMC une liste. Cette liste se voulait représentative bien plus qu'exhaustive. ***³⁶⁵. Le 1^{er} avril, AMC a informé le SCRS qu'il envisageait des options à l'égard de la RPC et qu'il souhaiterait recevoir de plus amples renseignements ***³⁶⁶.

[*** Ce paragraphe a été révisé pour retirer l'information préjudiciable ou privilégiée. ***] Le 1^{er} mai, le jour où le Globe and Mail a publié son article sur M. Zhao, AMC a envoyé une demande urgente au SCRS. En l'occurrence, AMC a demandé au SCRS de produire une

³⁶⁰ SCRS, « PRC Espionage and Foreign Influence Footprint: *** », *** 2019.

³⁶¹ Courriel du SCRS, « *** GAC Briefing Summary », *** 2022.

³⁶² Exposé devant le CPSNR, « *** Action_v.2 », février 2023.

³⁶³ Réunion du Secrétariat du CPSNR avec des représentants du SCRS, 30 août 2023.

³⁶⁴ Courriel du SCRS à AMC, « GAC Request *** », *** 2023.

³⁶⁵ Courriel du SCRS à AMC, « GAC Request *** », *** 2023.

³⁶⁶ Réunion du Secrétariat du CPSNR avec des représentants du SCRS, 30 août 2023.

analyse et a posé des questions précises. Le SCRS a répondu le jour suivant en fournissant des rapports de renseignement déjà publiés et en recommandant l'examen d'un autre.^{367 368}

[*** Ce paragraphe a été supprimé pour retirer l'information préjudiciable ou privilégiée. Le paragraphe décrivait l'opinion changeante d'AMC à l'égard de M. Zhao et son évaluation finale selon laquelle il était probablement impliqué dans des activités d'ingérence étrangère au Canada. ***]³⁶⁹

AMC a déclaré que la décision d'expulser M. Zhao avait été prise en réaction à ses activités d'ingérence étrangère. AMC a précisé ce qui suit : dès lors que le nom de M. Zhao serait publiquement associé à celui de M. Chong, le Canada allait devoir forcer M. Zhao à quitter le Canada. [*** Une phrase a été supprimée pour retirer l'information préjudiciable ou privilégiée. La phrase décrivait le dialogue diplomatique avec la RPC. ***]³⁷⁰. *** Le Canada a déclaré M. Zhao *persona non grata* le 8 mai 2023³⁷¹.

Séances d'information pour les parlementaires

126. Dans son rapport de 2018 sur la visite du premier ministre en Inde, le Comité recommandait qu'« il faudrait informer les députés de la Chambre des communes et les sénateurs des risques que représentent l'ingérence étrangère et l'extrémisme au Canada au moment de leur assermentation, et un suivi en ce sens devrait être effectué régulièrement par la suite³⁷². » Le Comité a réitéré cette recommandation dans son rapport de 2019 sur l'ingérence étrangère³⁷³. En décembre 2019, le greffier du Conseil privé a demandé au premier ministre l'autorisation de mettre en œuvre les recommandations du Comité afin que le SCRS puisse breffer les parlementaires dans les premières semaines de la 43^e législature³⁷⁴. Le Cabinet du premier ministre n'a jamais officiellement répondu à la recommandation. En décembre 2020, la CSNR a de nouveau demandé au premier ministre une autorisation permettant au SCRS de breffer les parlementaires, notamment pour donner des séances d'information non classifiées aux députés et aux sénateurs ainsi que des séances d'information classifiées aux chefs de

³⁶⁷ Courriel du SCRS à AMC, « Urgent – Request from DM call this afternoon », *** 2023; et *** , « Follow up question from factual accuracy check », *** , 26 janvier 2024.

³⁶⁸ *** , « [Update & new question] Follow-up question from factual accuracy check » courriel au CPSNR, 26 janvier 2024.

³⁶⁹ AMC, « PRC/Canada: PRC Consul Zhao Wei and allegation in Canadian media », *** 2023; et AMC, « PRC/Canada: An updated assessment on Zhao Wei », *** 2023.

³⁷⁰ Réunion du Secrétariat du CPSNR avec des représentants d'AMC, 28 août 2023.

³⁷¹ AMC, « Foreign Interference by PRC *** », mémoire pour intervention, sans date.

³⁷² « [I]l faudrait informer les députés de la Chambre des communes et les sénateurs des risques que représentent l'ingérence étrangère et l'extrémisme au Canada au moment de leur assermentation, et un suivi en ce sens devrait être effectué régulièrement par la suite. » CPSNR, *Rapport spécial sur les allégations entourant la visite officielle du premier ministre Trudeau en Inde en février 2018*, 2018.

³⁷³ CPSNR, *Rapport annuel 2019, 2020*.

³⁷⁴ Greffier du Conseil privé, « Briefings to Parliamentarians on Foreign Interference and Extremism in Canada », mémoire au premier ministre, 16 décembre 2019.

l'opposition³⁷⁵. Le cahier présenté au premier ministre comprenait des modèles de lettre d'instructions aux ministres de la Sécurité publique et de la Défense en vue de coordonner les séances d'information, ainsi que des modèles de lettres aux chefs de l'opposition leur offrant des séances d'information classifiées. Le Cabinet du premier ministre n'a pas répondu. En février 2022, la CSNR a relancé l'initiative dans un autre mémoire au premier ministre, à la suite d'articles parus dans les médias, en décembre 2021, portant sur les préoccupations du Parti conservateur du Canada concernant 13 circonscriptions dans les dernières élections fédérales (le premier ministre n'a pas reçu ce mémoire au bout du compte)³⁷⁶. Le mémoire faisait mention d'une proposition similaire qui avait été présentée en décembre 2020, mais qui n'a pas abouti, étant donné le déclenchement des élections en 2021, et qui proposait les mêmes étapes que celles présentées dans la proposition de 2020³⁷⁷. Lorsque le Comité lui a demandé pourquoi il n'avait pas donné suite à l'initiative, le premier ministre a répondu qu'il croyait que le Service de protection parlementaire fournissait déjà une séance d'information sur l'ingérence étrangère aux nouveaux parlementaires³⁷⁸.

127. Nonobstant, le SCRS a donné de façon ponctuelle des séances d'information pour des parlementaires choisis. En 2021, le ministre de la Sécurité publique a ordonné au SCRS de breffer les parlementaires qui auraient été la cible d'espionnage, d'intimidation ou d'ingérence étrangère selon le SCRS³⁷⁹. Au cours de l'été 2021, le SCRS a donné une série de séances d'information classifiées et non classifiées à 25 députés du Parti conservateur du Canada, du Nouveau parti démocratique et du Parti libéral du Canada³⁸⁰. Les séances d'information non classifiées portaient sur les activités d'ingérence étrangère de la RPC contre les parlementaires. Le SCRS a donné ces séances en s'appuyant sur des sources ouvertes, tandis que les séances classifiées, que le SCRS a données dans le cadre d'une mesure de réduction de la menace, ont mentionné précisément les activités d'ingérence étrangère *** contre les parlementaires (voir le paragraphe 118)³⁸¹.

128. Les séances d'information abordaient trois sujets : le mandat du SCRS, la définition de l'ingérence étrangère et la façon dont les députés et leur personnel peuvent se protéger de tactiques précises. Les informations au sujet des tactiques étaient de nature générale dans les séances non classifiées, alors qu'elles étaient détaillées dans les séances classifiées. Le SCRS a fourni aux députés deux tableaux et les coordonnées des personnes-ressources à contacter

³⁷⁵ CSNR, « National Security Briefings to Parliamentarians », « Decision Sought/Signature Required » mémoire au premier ministre, 22 décembre 2020; et CPSNR, *Rapport spécial sur les allégations entourant la visite officielle du premier ministre Trudeau en Inde en février 2018*, 2018.

³⁷⁶ CSNR, « National Security Briefings to Parliamentarians », « Decision Sought/Signature Required », mémoire au premier ministre, sans date et sans signature.

³⁷⁷ CSNR, « National Security Briefings to Parliamentarians », « Decision Sought/Signature Required », mémoire au premier ministre, sans date et sans signature.

³⁷⁸ Premier ministre, comparution devant le CPSNR, 7 novembre 2023.

³⁷⁹ L'honorable Bill Blair, témoignage devant le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre, 1^{er} juin 2023.

³⁸⁰ Dix-sept députés ont reçu des séances d'information non classifiées et dix ont reçu des séances d'information classifiées (deux députés ont reçu les deux). SCRS, *Rencontres du SCRS avec des représentants élus dans le dossier de l'ingérence étrangère : un projet d'importance nationale*, précis analytique du SCRS ***, 3 novembre 2021.

³⁸¹ SCRS, ***, et SCRS, *Rencontres du SCRS avec des représentants élus dans le dossier de l'ingérence étrangère : un projet d'importance nationale*, précis analytique du SCRS ***, 3 novembre 2021.

au SCRS et à la GRC pour signaler un cas d'ingérence étrangère dans les prochaines élections³⁸². Le SCRS a donné toutes les séances d'information de l'été 2021 avant la publication du décret de convocation des électeurs, le 15 août 2021³⁸³. De plus, le SCRS n'a pas donné de séances d'information au cours de la période électorale, en application de la convention de transition³⁸⁴. Depuis les élections de 2021, le SCRS a donné plus de séances d'information aux parlementaires. En 2022, le SCRS a donné ces séances à 49 députés et à cinq sénateurs³⁸⁵.

129. Le 6 avril 2023, le gouvernement a répondu aux recommandations du Comité au sujet des séances d'information pour les parlementaires comme suit :

- Le Service de protection parlementaire offre des séances d'information aux nouveaux parlementaires³⁸⁶.
- Le Groupe de travail sur les menaces en matière de sécurité et de renseignements visant les élections offre des séances d'information aux représentants des partis politiques pendant la période électorale.
- La Division des opérations de la sécurité du Bureau du Conseil privé informe tous les nouveaux ministres et secrétaires parlementaires de l'éventail des menaces envers la sécurité, ce qui comprend l'ingérence étrangère. Le SCRS offre également des séances d'information aux parlementaires sur demande.
- Des séances d'information seront offertes aux députés et aux sénateurs à la suite de leur assermentation ainsi que sur une base régulière à l'avenir³⁸⁷.

En février 2024, cette approche semble inchangée. En effet, il n'y a aucun programme d'information particulier pour tous les parlementaires concernant la menace de l'ingérence étrangère, comme l'avait recommandé le Comité en 2018 et en 2020³⁸⁸.

³⁸² SCRS, *Rencontres du SCRS avec des représentants élus dans le dossier de l'ingérence étrangère : un projet d'importance nationale*, précis analytique du SCRS ***, 3 novembre 2021.

³⁸³ SCRS, *Rencontres du SCRS avec des représentants élus dans le dossier de l'ingérence étrangère : un projet d'importance nationale*, précis analytique du SCRS ***, 3 novembre 2021.

³⁸⁴ Réponse du SCRS à la demande de renseignement n° 6, 18 septembre 2023.

³⁸⁵ SCRS, *Rapport public du SCRS 2022*, mars 2023; et SCRS, « Briefing to the NSIA and Clerk of the Privy Council on Foreign Interference Threats to Canada's Democratic Institutions, Monday, September 12, 2022, 12:30 – 1:30 PM », onglet 3 de « IMU Stats: CSIS defensive briefings since May 2021 », 12 septembre 2022.

³⁸⁶ Le Comité indique que le Service de protection parlementaire assure la sécurité physique dans la Cité parlementaire.

³⁸⁷ BCP, *Contre une menace en évolution : mise à jour sur les recommandations visant à prévenir l'ingérence étrangère dans les institutions démocratiques canadiennes*, 6 avril 2023.

³⁸⁸ BCP, examen factuel du rapport du CPSNR, 19 janvier 2024.

Gouvernance interministérielle

130. Au cours de la période à l'examen, le gouvernement a créé deux comités de sous-ministres et un comité du Cabinet, soit le Conseil de la sécurité nationale, pour améliorer son évaluation du renseignement et son intervention face aux menaces envers la sécurité nationale, y compris l'ingérence étrangère.

131. Le Comité des sous-ministres sur le renseignement (CSMR) : En 2020, le CSNR a créé et présidé le CSMR, qui avait pour mandat de signaler les évaluations du renseignement stratégiques importantes aux sous-ministres et d'assurer une intervention coordonnée³⁸⁹. Il est principalement composé du BCP, du CST, du SCRS, d'AMC, de Sécurité publique Canada, de la GRC, de l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC), et des Forces armées canadiennes et du ministère de la Défense nationale (FAC/MDN)³⁹⁰. La structure de gouvernance était conçue pour acheminer les décisions stratégiques au Cabinet au lieu de guider le travail de l'appareil de la sécurité nationale. De plus, le niveau de détails contenus dans les renseignements abordés ne suffisait souvent pas pour comprendre une question liée à la menace³⁹¹. Le Comité n'est allé que d'une seule réunion du CSMR au cours de laquelle les membres ont abordé l'ingérence étrangère dans les processus et institutions démocratiques³⁹². Les réunions du CSMR ont cessé en juin 2021, mais le comité s'est réuni de nouveau en mars 2023³⁹³.

132. Le Comité des sous-ministres sur la réponse au renseignement (CSMRR) : À l'été 2023, la CSNR a créé le CSMRR³⁹⁴. Le CSMRR est chargé d'examiner des rapports de renseignement plus opérationnels et tactiques demandant une réponse rapide³⁹⁵. Il détermine également les renseignements qui doivent être communiqués aux ministres, au Cabinet ou au premier ministre et relève tous les renseignements déjà destinés à être communiqués par d'autres moyens³⁹⁶. Parmi ses membres, mentionnons le CST, le SCRS, AMC, Sécurité publique Canada, la GRC et le BCP³⁹⁷. D'après son mandat, le CSMRR a concentré ses efforts uniquement sur l'ingérence étrangère, mais pourrait élargir son champ d'application à d'autres questions appropriées³⁹⁸. Le BCP a informé le Comité que le CSMRR se réunit

³⁸⁹ Vincent Rigby, témoignage devant le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre, 8 juin 2023. M. Rigby était le CSNR de janvier 2020 à juin 2021.

³⁹⁰ BCP, « DMIC Terms of Reference », février 2023.

³⁹¹ SP, « Governance in Canada's National Security Community », présentation, 29 juin 2021.

³⁹² BCP, ordre du jour du CSMR, janvier 2021. Il s'agit du seul ordre du jour du CSMR que le BCP a fourni au CPSNR.

³⁹³ BCP, examen factuel du rapport du CPSNR, 19 janvier 2024.

³⁹⁴ Rob Stewart (sous-ministre de la Sécurité publique lors de l'élection de 2021), témoignage devant le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre, 19 octobre 2023.

³⁹⁵ BCP, examen factuel du rapport du CPSNR, 19 janvier 2024.

³⁹⁶ BCP, « Deputy Ministers' Committee on Intelligence Response (DMCIR) Terms of Reference », juin 2023; et BCP, examen factuel du rapport du CPSNR, 19 janvier 2024.

³⁹⁷ BCP, « Deputy Ministers' Committee on Intelligence Response (DMCIR) Terms of Reference », juin 2023.

³⁹⁸ BCP, « Deputy Ministers' Committee on Intelligence Response (DMCIR) Terms of Reference », juin 2023.

hebdomadairement et que ses discussions font l'objet d'un suivi officiel, y compris des comptes-rendus de réunion³⁹⁹.

133. Le Conseil de la sécurité nationale : Le 27 septembre 2023, le premier ministre a annoncé la création du Conseil de la sécurité nationale, un nouveau comité du Cabinet⁴⁰⁰. Le Conseil s'est réuni pour la première fois en octobre 2023⁴⁰¹ et a pour mandat de servir de « tribune pour la prise de décisions stratégiques et pour la présentation de l'analyse du renseignement dans son contexte stratégique⁴⁰² ». Présidé par le premier ministre, qui a mentionné vouloir tenir des réunions de façon régulière⁴⁰³, le Conseil est composé des membres suivants :

- 1) vice-première ministre et ministre des Finances
- 2) ministre de la Défense
- 3) ministre de la Protection civile
- 4) ministre des Affaires étrangères
- 5) ministre de l'Innovation, des Sciences et de l'Industrie
- 6) ministre de la Justice et procureur général
- 7) ministre de la Sécurité publique, des Institutions démocratiques et des Affaires intergouvernementales⁴⁰⁴.

Hauts fonctionnaires du Parlement en éthique

134. Dans son examen sur la visite officielle du premier ministre en Inde en 2018, le Comité a recommandé que « les ministres fassent preuve de discernement quant aux personnes qu'ils rencontrent et avec lesquelles ils établissent des liens et à ce qu'ils fassent clairement la distinction entre les messages officiels et les messages privés dans les médias. Il faudrait aussi leur rappeler que conformément à la *Loi sur les conflits d'intérêts*, les titulaires d'une charge publique doivent toujours accorder la priorité à l'intérêt public avant leurs intérêts personnels⁴⁰⁵. » Deux hauts fonctionnaires du Parlement indépendants et non partisans appuient la conformité à la Loi. Le commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique donne aux députés et aux titulaires d'une charge publique fédérale des consignes et des conseils en matière d'éthique et de conflit d'intérêts afin d'éviter les conflits d'intérêts. Le conseiller sénatorial en éthique joue le même rôle pour les sénateurs. Les deux hauts fonctionnaires du

³⁹⁹ BCP, examen factuel du rapport du CPSNR, 19 janvier 2024.

⁴⁰⁰ Premier ministre, « Le premier ministre annonce des changements aux comités du Cabinet », 27 septembre 2023.

⁴⁰¹ L'hon. Dominic LeBlanc, ministre de la Sécurité publique, des Institutions démocratiques et des Affaires intergouvernementales, comparution devant le CPSNR, 31 octobre 2023.

⁴⁰² Premier ministre, « Mandat et composition des comités du Cabinet », 27 septembre 2023.

⁴⁰³ Premier ministre, comparution devant le CPSNR, 7 novembre 2023.

⁴⁰⁴ Premier ministre, « Mandat et composition des comités du Cabinet », 27 septembre 2023.

⁴⁰⁵ CPSNR, *Rapport spécial sur les allégations entourant la visite officielle du premier ministre Trudeau en Inde en février 2018*, 2018, Recommandation n° 1.

Parlement mènent aussi des enquêtes sur les infractions possibles à la *Loi sur les conflits d'intérêts* et les codes régissant les conflits d'intérêts pour chaque chambre⁴⁰⁶.

135. À l'heure actuelle, l'ingérence étrangère n'est pas définie dans la *Loi sur les conflits d'intérêts* ou dans le code régissant les conflits d'intérêts de l'une ou l'autre chambre. Par conséquent, le commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique et le conseiller sénatorial en éthique ne sont donc pas expressément habilités à fournir des conseils aux parlementaires et aux titulaires d'une charge publique fédérale sur la façon d'éviter d'être vulnérables à l'ingérence étrangère et à enquêter sur les conflits d'intérêts liés ou possiblement liés à l'ingérence étrangère.

⁴⁰⁶ Le *Code régissant les conflits d'intérêts des députés* et le *Code régissant l'éthique et les conflits d'intérêts des sénateurs*. La *Loi sur le Parlement du Canada* est la loi habilitante des deux hauts fonctionnaires.

Chapitre 4 : Évaluation du Comité sur la réponse à l'ingérence étrangère dans les processus et institutions démocratiques

136. L'ingérence étrangère ne constitue pas un nouvel enjeu. Depuis plus de trente ans, le Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS) porte à la connaissance des gouvernements qui se succèdent les tentatives des acteurs étrangers de s'ingérer dans les processus et institutions démocratiques du Canada. C'est dans le rapport de 2019 du Comité sur l'ingérence étrangère qu'un organe d'examen se penche pour la première fois sur la question. Le constat que le Comité avait posé l'inquiétait : le Canada était la cible d'activités d'ingérence étrangère omniprésentes et soutenues, représentant, de l'avis du Comité, « un risque important pour les droits et les libertés des Canadiens et la souveraineté du pays⁴⁰⁷ ». La situation demeure inchangée aujourd'hui.

137. L'examen précédent du Comité n'a pas traité précisément de la réponse du gouvernement aux menaces d'ingérence étrangère à l'approche des 43^e élections fédérales, étant donné les efforts embryonnaires du gouvernement pour parer aux menaces envers le processus électoral. De ces efforts est né le Plan pour protéger la démocratie, dans le cadre duquel le gouvernement a mis sur pied le Protocole public en cas d'incident électoral majeur, modifié la *Loi électorale du Canada* et mis en œuvre des mécanismes et des initiatives pour réagir aux campagnes de désinformation et de désinformation. Par la suite, le gouvernement a pris des mesures visant à agir sur la menace d'ingérence étrangère de façon plus générale, c'est-à-dire en déployant une stratégie interne pangouvernementale propre à cette menace, y compris en créant le rôle de coordonnateur de la lutte contre l'ingérence étrangère et en menant des consultations en vue d'adopter une loi régissant le registre visant la transparence en matière d'influence étrangère. Le gouvernement a également adapté ses priorités en matière de renseignement pour en apprendre davantage sur la menace d'ingérence étrangère. Ce changement a révélé de nouvelles informations sur la façon dont les acteurs étrangers s'immiscent dans les processus et institutions démocratiques du Canada. En bref, le gouvernement a lancé ou mis en œuvre maintes initiatives d'orientation stratégiques pour agir sur l'ingérence étrangère depuis le rapport de 2019 du Comité, notamment pour s'attaquer précisément à l'ingérence étrangère ciblant les processus et institutions démocratiques.

138. Les ministères opérationnels ont aussi agi à différents degrés. Le SCRS a mené plusieurs mesures de réduction de la menace (MRM) pour contrer des cas précis d'ingérence étrangère dans les processus et institutions démocratiques, a recueilli des renseignements et fait rapport sur des États et des individus impliqués dans l'ingérence étrangère au Canada et a informé un certain nombre de parlementaires au sujet de la menace. En vertu de l'autorisation ministérielle de cyberopérations défensives délivrées par le ministre de la Défense, le Centre de la sécurité des télécommunications (CST) a planifié deux cyberopérations défensives afin de

⁴⁰⁷ Comité des parlementaires sur la sécurité nationale et le renseignement (CPSNR), *Rapport annuel 2019*, 2020. L'examen de 2019 se penchait sur la période allant de 2015 à 2018. Le présent examen porte sur la période allant de 2018 à 2023.

protéger l'infrastructure électorale lors des deux dernières élections fédérales, mais qui se sont avérées inutiles. De plus, le CST a mené des opérations en vertu d'une autorisation ministérielle de cyberopérations actives pour contrer *** l'ingérence étrangère, en plus de recueillir des renseignements sur des acteurs étrangers précis. La Gendarmerie royale du Canada (GRC) a créé un petit groupe pour coordonner les enquêtes en matière d'ingérence étrangère et a lancé plusieurs enquêtes, quoiqu'elle ne puisse pas en chiffrer exactement la quantité et qu'elle ne distingue pas les enquêtes se rapportant aux processus et institutions démocratiques de celles sur l'ingérence étrangère de façon plus générale. En outre, aucune accusation n'a été déposée pour l'ingérence étrangère dans les processus et institutions démocratiques. Pour sa part, Affaires mondiales Canada (AMC) a cerné plusieurs menaces en ligne au moyen de son mécanisme de réponse rapide (MRR) et, en raison d'importantes pressions dans les médias, a expulsé un diplomate de rang intermédiaire pour avoir mené de l'ingérence étrangère.

139. Nonobstant ces efforts et la multitude de rapports de renseignement sur des activités précises d'ingérence étrangère ciblant les processus et institutions démocratiques du Canada, le Comité constate que l'appareil du renseignement estime toujours que les auteurs de menace considèrent le Canada comme étant un milieu permissif où poursuivre leurs intérêts stratégiques⁴⁰⁸.

140. Dans son évaluation, le Comité traite de l'inadéquation continue entre la gravité de la menace et les mesures prises pour agir sur elle, une lacune expliquant pourquoi les auteurs de menace continuent de considérer les processus et institutions démocratiques du Canada comme étant des cibles faciles d'ingérence étrangère, selon le Comité. Comme l'indique le chapitre 1, la réduction efficace des menaces vise à contrer les intentions, les moyens et les occasions d'agir des acteurs hostiles. Certes, le gouvernement possède une capacité limitée pour s'en prendre aux intentions et aux moyens, mais il est de sa responsabilité de s'employer à résoudre les vulnérabilités ouvrant la porte à l'ingérence des auteurs de menace. Le tableau de l'ingérence étrangère dans les processus et institutions démocratiques du Canada ne peut être brossé sans d'abord comprendre comment et pourquoi ces vulnérabilités persistent. La présente évaluation s'articule autour de trois thèmes : la menace envers nos processus et institutions démocratiques; les obstacles systémiques concourant à faire du Canada un milieu permissif où les acteurs étrangers peuvent s'immiscer; et le rôle que tous les parlementaires doivent jouer pour réduire la menace. Le Comité y partage également son point de vue sur les fuites de documents de nature délicate et l'intégrité des 43^e et 44^e élections fédérales.

⁴⁰⁸ Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS), ***; et SCRS, réponse à une question du Secrétariat du CPSNR, courriel, 11 décembre 2023.

La menace de l'ingérence étrangère dans les processus et institutions démocratiques

141. Au fil de son examen, le Comité a entendu le premier ministre, trois ministres et 34 représentants de huit ministères et organismes et a consulté plus de 4 000 documents, dont plus de 1000 produits du renseignement. Se fondant sur ces informations, le Comité estime qu'il existe suffisamment de renseignements pour étayer l'affirmation de l'appareil du renseignement voulant que l'ingérence étrangère dans les processus et institutions démocratiques représente une menace constante et considérable envers la sécurité nationale du Canada.

142. La RPC est de toute évidence l'acteur le plus prolifique. Pour appuyer ses efforts visant à protéger et à accroître la légitimité et la stabilité du Parti communiste chinois à l'échelle nationale et internationale, la RPC adopte une approche globale du ciblage et de l'exploitation de presque tous les aspects des processus et institutions démocratiques du Canada afin de faire avancer ses intérêts stratégiques (voir la définition du Comité sur les processus et institutions démocratiques au paragraphe 7). Le Comité tient à souligner l'étendue et la complexité des efforts déployés par la RPC, regroupant un ensemble diversifié de mécanismes employés de façon clandestine ou au grand jour par des entités de la RPC ou d'ailleurs, allant des groupes communautaires aux entreprises privées, pour mener de l'ingérence étrangère dans les processus et institutions démocratiques du Canada. Même si elles ne sont pas aussi répandues que les efforts de la Chine, les activités de l'Inde suscitent aussi d'importantes préoccupations. L'Inde cherche à bâtir des relations avec un éventail diversifié de personnes volontaires et involontaires de l'ensemble de la société canadienne dans le but d'exercer une influence inappropriée sur tous les ordres de gouvernement, particulièrement pour étouffer ou discréditer les critiques envers le gouvernement de l'Inde. Le Comité était déjà au fait des efforts de l'Inde visant à s'immiscer dans les processus et institutions démocratiques du Canada en raison de son examen sur la visite officielle du premier ministre en Inde en 2018 et de son examen sur l'ingérence étrangère en 2019. Le présent examen a approfondi la compréhension du Comité des activités de l'Inde.

143. Outre l'ingérence dans les processus et institutions démocratiques du Canada par la RPC, l'Inde et, dans une moindre mesure, le Pakistan, d'autres pays, notamment l'Iran *** ont mené des activités épisodiques d'ingérence étrangère pour museler des dissidents et des contestataires au Canada. Connues sous le nom de « répression transnationale », ces activités représentent l'une des formes les plus ignobles d'ingérence étrangère. La déclaration du premier ministre dans la Chambre des communes le 18 septembre 2023 qui indiquait que l'appareil du renseignement du Canada s'est activement penché sur des allégations crédibles selon lesquelles le gouvernement de l'Inde était impliqué dans le meurtre du citoyen canadien Hardeep Singh Nijjar en juin 2023 en est le plus récent exemple⁴⁰⁹. Le Comité condamne ces activités et tous les cas de répression transnationale qu'il considère comme représentant une

⁴⁰⁹ CBC, « Trudeau accuses India's government of involvement in killing of Canadian Sikh leader », septembre 2023.

menace envers les valeurs du Canada, les libertés démocratiques et les droits de la personne. Cela dit, elles ne sont pas l'objet du présent examen.

144. Devant le vaste corpus de renseignements mettant en avant le ciblage des processus et institutions démocratiques par la RPC et l'Inde, le Comité a constaté que, dans la plupart des cas, les activités ne pouvaient pas être interprétées comme du lobbying diplomatique habituel. Elles correspondent plutôt exactement à ce que l'article 2 de la Loi sur le SCRS définit comme étant de l'ingérence étrangère, c'est-à-dire qu'elles sont préjudiciables aux intérêts du Canada, sont d'une nature clandestine ou trompeuse ou comportent des menaces. Selon le Comité, il est encore plus inquiétant que ces États puissent mener de telles activités, facilitées du moins en partie par des obstacles et des lacunes que le Comité avait signalés au gouvernement en 2019. Ces obstacles contribuent au maintien d'un milieu permissif où les acteurs étrangers peuvent mener leurs activités.

Un milieu permissif : Les acteurs étrangers profitent des défis systémiques de la réponse à l'ingérence étrangère

145. Il existe quatre grands défis à surmonter qui contribuent à un milieu où les États étrangers peuvent s'ingérer dans les processus et institutions démocratiques du Canada. Il s'agit des différences dans les seuils d'intervention à l'ingérence étrangère, de l'absence d'outils solides pour contrer la menace, de restrictions quant à la diffusion, à l'évaluation et à l'utilisation des renseignements, et du manque de communication efficace avec les parlementaires fédéraux. Ils sont abordés tour à tour ci-après.

Absence d'un seuil d'intervention commun

146. Le premier obstacle est l'absence d'un seuil d'intervention commun. Dans son rapport de 2019, le Comité indiquait que « [l]es organismes de la sécurité et du renseignement ne possèdent pas une compréhension commune de la menace, y compris de sa gravité au Canada et de ses formes habituelles⁴¹⁰. » À bien des égards, la situation persiste. Alors que les ministères et organismes semblent s'accorder sur une définition de l'ingérence étrangère, il existe toujours des différences dans la façon de mesurer la gravité de la menace, de reconnaître l'ingérence dans la réalité et de définir les seuils d'intervention. La situation pose particulièrement problème dans les ministères d'orientation comme le Bureau du Conseil privé (BCP) et AMC, des organisations qui prennent des décisions, y compris celle de transmettre ou non des renseignements aux ministres et de recommander les mesures à prendre en conséquence.

147. En effet, deux exemples se dégagent de l'examen. Le premier est la décision de ne pas informer le premier ministre de renseignements importants. En février 2023, la greffière du Conseil privé, la conseillère à la sécurité nationale et au renseignement (CSNR) auprès du premier ministre et des administrateurs généraux du SCRS, du CST, d'AMC et de Sécurité

⁴¹⁰ CPSNR, *Rapport annuel 2019, 2020*.

publique Canada se sont réunis et ont convenu qu'il fallait faire part au premier ministre d'une évaluation du renseignement exhaustive et hautement sensible sur l'ingérence étrangère. Toutefois, la CSNR a par la suite déterminé que les activités ne constituaient pas de l'ingérence étrangère et elle n'a pas fait part de l'évaluation au premier ministre.

148. Le deuxième exemple est la décision d'expulser le diplomate de la RPC Zhao Wei. Avant que les fuites aient forcé la main au gouvernement, AMC avait souvent fait abstraction des rapports du SCRS sur les activités d'ingérence étrangère dans les processus et institutions démocratiques, y compris celles menées par M. Zhao. AMC était d'avis que le SCRS n'avait pas bien compris ce qui constituait une conduite diplomatique habituelle et que la conduite « n'avait pas atteint le seuil ». Le Comité tient toutefois à souligner qu'AMC n'a pas défini de seuil, officiel ou d'usage, pour prendre de telles décisions et que la *Convention de Vienne sur les relations diplomatiques* n'en fait pas mention.

149. Ces deux exemples démontrent l'absence d'une compréhension uniforme d'un seuil à partir duquel les activités diplomatiques permises doivent être considérées comme de l'ingérence étrangère. Ils montrent aussi la difficulté de régler un problème après l'avoir cerné. Même si le Comité convient qu'il est difficile de définir un élément aussi complexe qu'un seuil d'intervention et que l'absence d'une infraction dans le *Code criminel* ou d'autres définitions établies par la loi s'ajoute sans contredit au problème, les décisions d'une telle importance devraient reposer sur des bases plus solides.

Absence d'outils solides

150. Le Comité a entendu à plusieurs reprises au cours de son examen qu'un cadre juridique désuet freine la réponse du gouvernement à l'ingérence étrangère. Plusieurs points doivent faire l'objet d'une réforme. Les changements les plus importants sont peut-être au *Code criminel* et à la *Loi sur la protection de l'information*, pour deux raisons. En premier lieu, les modifications devraient fournir des définitions claires et modernes de l'ingérence étrangère, qui aideraient à préciser les activités qui constituent des menaces. Ainsi, les ministères seraient mieux à même de définir des seuils d'intervention normalisés. En second lieu, ces modifications prévoieraient davantage d'infractions plus précises sur lesquelles la GRC peut enquêter et lui permettraient d'indiquer aux contrevenants actuels et possibles la gravité de leurs actions. La même logique s'applique à la loi proposée entourant le Registre visant la transparence en matière d'influence étrangère. Rédigée méticuleusement afin d'éviter la stigmatisation de communautés ethnoculturelles et de protéger les droits et libertés du Canada, la loi préciserait les comportements considérés comme étant de l'ingérence, servirait de facteur dissuasif pour les agents d'État étrangers et prévoirait des infractions sur lesquelles la GRC peut enquêter. Des lois similaires adoptées par des États alliés se sont avérées un outil utile pour les forces de l'ordre dans la lutte contre l'ingérence étrangère.

151. De même, des changements à la Loi sur le SCRS se font attendre. La Loi sur le SCRS montre des signes de désuétude, tout particulièrement sur le plan de la lutte contre l'ingérence étrangère. Pendant l'examen, le Comité a constaté que le SCRS s'appuie sur son autorisation

de mener des mesures de réduction de la menace pour informer certains parlementaires fédéraux sur les menaces d'ingérence étrangère que des acteurs étrangers font planer sur eux. À cet égard, le Comité estime que le SCRS a agi de bonne foi. En effet, le paragraphe 19(1) de la Loi sur le SCRS n'autorise pas le Service à communiquer des informations classifiées à des personnes de l'extérieur du gouvernement, mais le SCRS devait répondre à des menaces précises et il s'est appuyé sur une nouvelle autorisation pour y parvenir. Néanmoins, le Comité est d'avis que cette façon de faire est loin d'être idéale. L'autorisation entourant les MRM existe pour permettre au SCRS de prendre des mesures pour réduire une menace lorsqu'il existe des motifs raisonnables de croire qu'une activité précise constitue une menace envers la sécurité du Canada. Elle ne visait pas à répondre à l'incapacité du SCRS de communiquer des informations classifiées en dehors du gouvernement.

152. Des ministères avaient souligné la nécessité d'apporter ces changements en 2018 et le Comité avait souligné ce besoin en 2019. Le travail stratégique lié à l'élaboration de la Stratégie de lutte contre les activités hostiles parrainées par des États, qui recommandait ces changements législatifs, était déjà bien avancé à l'automne 2019. Il a fallu deux ans de plus au *** gouvernement pour adopter la stratégie, en juin 2022, neuf mois de plus pour lancer les consultations sur le registre visant la transparence en matière d'influence étrangère en mars 2023 et un autre huit mois pour lancer les consultations publiques sur les modifications au *Code criminel*, à la *Loi sur la protection de l'information* et à la Loi sur le SCRS en novembre 2023. À la fin de l'examen, le gouvernement a assuré au Comité qu'il prévoyait de déposer « incessamment » la loi entourant le Registre visant la transparence en matière d'influence étrangère. Même si le Comité accueille cet engagement et attend le projet de loi avec intérêt, il estime qu'il était inutile de retarder le lancement des consultations publiques et le dépôt de la loi. Il s'agit d'une occasion ratée de prendre appui sur les changements mis en œuvre par le gouvernement en 2018 pour agir sur les menaces que représente l'ingérence étrangère dans les processus et institutions démocratiques du Canada.

153. Une réforme législative est nécessaire dans deux autres sphères. La première se rapporte au renseignement et à la preuve. Les organismes du renseignement protègent avec grand soin leurs techniques de collecte sensibles, sources confidentielles et renseignements échangés par des alliés. La communication de telles informations devant un tribunal pourrait réduire l'efficacité de futures opérations, mettre des sources en danger et mettre à mal les relations avec les partenaires de l'étranger. Par conséquent, lorsque le SCRS ou le CST décide de communiquer des renseignements à un organisme d'application de la loi, il le fait sachant que les informations pourraient être divulguées devant les tribunaux si l'enquête policière mène à un procès criminel. Le Comité a relevé plusieurs cas, au cours de son examen, où les services de renseignement n'ont pas communiqué d'informations avec des organismes d'application de la loi, y compris la GRC et le Bureau du commissaire aux élections fédérales, pour cette raison. Il s'agit d'un problème critique selon le Comité, compte tenu des différences importantes entre les organisations opérationnelles et le ministère de la Justice. La création de nouvelles infractions criminelles entourant les activités d'ingérence étrangère importera peu si les organismes d'application de la loi ne peuvent pas s'appuyer sur les informations tirées de la collecte de renseignements. Cet enjeu fondamental et complexe mérite son propre examen.

Entre-temps, le gouvernement devrait se pencher sur les options législatives déjà élaborées qui pourraient commencer à régler le problème.

154. La deuxième sphère de réforme législative se rapporte à la réglementation entourant les processus de mise en candidature politique. Le Comité a été troublé d'apprendre comment il était facile pour les acteurs étrangers d'exploiter les failles et les vulnérabilités des modalités de gouvernance et d'administration des partis politiques pour soutenir les candidats préférés ou accéder à d'autres positions d'influence au sein des partis, tout particulièrement dans le contexte des processus de mise en candidature. Il s'agit là d'une sérieuse faille, car plusieurs circonscriptions au Canada sont considérées comme étant déjà acquises à un parti. Par conséquent, un candidat qui remporte sa candidature revient possiblement à une victoire à l'élection. Puisqu'il faut peu de votes pour influencer les mises en candidature dans les circonscriptions, il s'agit d'une avenue utile à emprunter pour les États étrangers afin de tramer l'élection de leur candidat préféré. Alors que la *Loi électorale du Canada* prévoit des sanctions administratives pour la collecte de fonds par une entité étrangère, l'ingérence dans les mises en candidature ou tout autre processus de parti politique ne constitue pas une infraction au Canada. Le gouvernement devrait l'ériger en infraction. Il devrait aussi nouer le dialogue avec les partis politiques pour déterminer s'il convient d'inclure les processus de mise en candidature dans le cadre de la *Loi électorale du Canada*, sous réserve d'une surveillance par Élections Canada et le Bureau du commissaire aux élections fédérales.

155. Entre-temps, les partis politiques ont eux-mêmes un rôle à jouer. Ils doivent réduire, voire éliminer la possibilité pour les États étrangers de s'immiscer directement ou indirectement dans un aspect fondamental de notre système démocratique, c'est-à-dire le processus de mise en candidature, en relevant et en s'employant à résoudre les lacunes de leurs propres systèmes et processus, notamment pour ce qui est des exigences liées à la résidence et à l'âge et de la collecte de fonds, par exemple. De façon plus générale, le gouvernement devrait travailler avec tous les partis pour mettre en place des moyens permettant au SCRS et à d'autres organismes du renseignement d'informer les chefs de parti de cas précis d'ingérence étrangère se produisant avant, pendant et après une élection, afin de se pencher sur ces cas. Le Comité encourage également le gouvernement à accorder la même importance aux autres ordres de gouvernement.

156. Le Comité ne prend pas à la légère sa demande de réforme législative. À titre de législateurs, ses membres reconnaissent la complexité et l'importance d'une réforme législative. Or, les initiatives mises en place par le gouvernement en 2018, soit le Protocole public en cas d'incident électoral majeur, le Groupe d'experts, le Groupe de travail sur les menaces en matière de sécurité et de renseignements visant les élections (MSRE) et le mécanisme de réponse rapide, ne suffisent manifestement pas à elles seules pour agir sur la menace. Bien que le Comité reconnaisse que les mesures de réduction de la menace du SCRS et les cyberopérations actives et défensives du CST jouent effectivement un rôle important dans la lutte contre l'ingérence dans les processus et institutions démocratiques, les circonstances, notamment, dictent leur utilisation et leurs répercussions sont difficiles à mesurer sur le plan de la perturbation ou de la dissuasion. Pour lever ces contraintes, il faut, entre autres, lancer des

réformes législatives précises. En bref, l'appareil de la sécurité et du renseignement a besoin de plus d'outils; le gouvernement doit veiller à ce qu'ils soient à sa disposition et qu'ils disposent des ressources pour les utiliser.

La diffusion, l'évaluation et l'utilisation des renseignements

157. De toute évidence, des problèmes systémiques perturbent la diffusion, l'évaluation et l'utilisation des renseignements qui orientent la prise de décision en matière d'ingérence étrangère. Au cours de la période visée par l'examen, le gouvernement a adapté ses priorités en matière de renseignement pour en apprendre davantage sur la menace d'ingérence étrangère, faisant augmenter les activités de collecte et d'évaluation au sein des organisations du renseignement. On ignore si ce changement s'est traduit par une différence substantielle pour les dirigeants des ministères responsables de l'élaboration de politiques et de la prise de décision.

158. Le Comité tient à souligner que les décideurs de ministères d'orientation (Bureau du Conseil privé, Sécurité publique Canada et Affaires mondiales Canada), et non les organisations du renseignement (SCRS et CST), sont en définitive chargés de fournir des conseils stratégiques et des recommandations sur la façon de répondre aux renseignements en matière d'ingérence étrangère. À cet égard, le Comité craint que, même si les organismes du renseignement ont augmenté la production de rapports sur l'ingérence étrangère, les ministères d'orientation n'aient pas l'instinct de faire des recommandations pour donner suite à ces rapports de renseignement. D'une part, le Comité a remarqué une contribution forte, quoique lente, des trois ministères d'orientation dans l'élaboration de propositions d'orientation stratégiques, comme la Stratégie de lutte contre les activités hostiles parrainées par des États. D'autre part, le Comité a relevé peu d'indications donnant à penser que ces ministères estimaient qu'ils avaient un rôle à jouer dans la réponse à des rapports de renseignement en fournissant des conseils stratégiques distincts à leur ministre respectif (cependant, le Comité souligne que, en mars 2023, AMC a commencé à informer la ministre des Affaires étrangères sur les rapports de renseignement se rapportant à la sécurité du Canada, alors que l'accent était auparavant placé sur les questions internationales). En effet, le Comité a trouvé peu d'occurrences montrant que ces ministères avaient présenté même une recommandation à leur ministre respectif après avoir reçu des renseignements se rapportant à des menaces précises ou des évaluations sommaires sur des auteurs de menace, sauf en réaction à des informations diffusées par les médias. Par ailleurs, rien ne laisse entendre que les ministres responsables de ces ministères, qui sont au bout du compte chargés de protéger le Canada contre l'ingérence étrangère, ont demandé des conseils stratégiques en réponse à des rapports de renseignement. Dans l'éventualité où la situation perdure, l'ampleur des efforts de collecte et d'évaluation déployés par l'appareil du renseignement importera peu si les dirigeants lisent seulement ses rapports, puis les ignorent.

159. Cela dit, l'appareil du renseignement pourrait faire en sorte que ses rapports engendrent plus facilement des répercussions. D'abord, la diffusion des produits du renseignement au sein du gouvernement est inégale, comme les produits les plus importants sont destinés à être

diffusés à un nombre très limité de dirigeants haut placés, qui ont souvent peu de temps pour lire et assimiler de telles informations, et ne sont pas communiqués aux experts des politiques qui seraient responsables de fournir des conseils sur une réponse proposée. De plus, les systèmes de diffusion sont variables au sein de l'appareil du renseignement : par exemple, le système de diffusion électronique du CST permet aux clients (c'est-à-dire ceux qui reçoivent des produits du renseignement) de faire un suivi du lectorat et de chercher des éléments, tandis que celui du SCRS n'offre pas cette fonction. Cette divergence rend difficile pour les responsables de formuler des conseils d'orientation stratégiques. Ils doivent alors créer leur propre synthèse des rapports de renseignement au fil du temps, ce qui est difficile étant donné qu'ils ne sont pas des spécialistes du renseignement, ou encore reposer sur les services du renseignement pour leur fournir des résumés des produits et des évaluations aux fins de la prise de décision, ce qui est ardu, car les organisations du renseignement ne possèdent pas une expertise des mandats et des pouvoirs de leur lectorat.

160. Ensuite, les organisations du renseignement éliminent souvent des informations qui seraient cruciales pour les dirigeants, car elles sont d'avis que les informations sont de nature trop délicate ou supposent que les informations expurgées sont tout de même éloquentes. Inversement, des dirigeants de haut niveau ont parfois demandé aux organisations du renseignement de retirer des rapports publiés, car *ils* jugeaient que les informations étaient trop sensibles sur le plan politique. Ce comportement entraîne non seulement des conséquences néfastes sur la collecte et l'évaluation de renseignements, privant le gouvernement du contexte global dans lequel sont prises ses décisions, il porte également atteinte à une valeur fondamentale de la fonction publique de fournir des « conseils francs » et il risque de politiser la façon dont l'appareil transmet lui-même des renseignements pour s'adapter aux préférences du gouvernement du moment. Cette question devrait susciter des préoccupations pour le gouvernement en place et ses successeurs.

161. En bref, pour être probants pour les décideurs, les renseignements doivent être accessibles et suffisamment précis. Par conséquent, le Comité estime qu'il est possible pour les créateurs et les consommateurs du renseignement de renforcer leur collaboration en ce qui concerne la rédaction des évaluations du renseignement selon une compréhension commune de la menace et un seuil d'intervention commun, où chaque côté peut mettre à profit son expertise et une compréhension de ses mandats. Le Comité est d'avis qu'une telle collaboration renforcerait le travail de deux nouveaux organes de gouvernance. Le premier est le Comité des sous-ministres sur la réponse au renseignement, qui, selon le Comité, servirait d'instance de discussion aux hauts fonctionnaires pour examiner les rapports de renseignement dans une optique pangouvernementale, mettre dans la balance la sécurité nationale par rapport à d'autres considérations importantes, comme les relations internationales, et formuler des recommandations pour soutenir la prise de décision des ministres compétents ou du Cabinet. Le deuxième organe, et le plus important, est le Cabinet lui-même. Le Comité accueille favorablement la création du Conseil de la sécurité nationale (CSN) et l'engagement déclaré du premier ministre envers sa réussite. Le Comité espère non seulement que le Conseil enclenchera des réformes nécessaires au sein de l'appareil de la sécurité et du renseignement, tout particulièrement en matière d'ingérence étrangère dans les processus et institutions

démocratiques, mais qu'il servira aussi de tribune efficace pour discuter de menaces précises et prendre des décisions pour les éliminer. Qui plus est, le Comité espère que ces organes renforceront la responsabilisation du gouvernement pour contrer les menaces d'ingérence étrangère.

Communication avec les parlementaires

162. Le dernier outil qui est important aux yeux du Comité pour agir sur l'ingérence étrangère est la communication avec les parlementaires. Dans son rapport de 2018 sur la visite officielle du premier ministre en Inde et dans son rapport de 2019 sur l'ingérence étrangère, le Comité a recommandé que tous les membres de la Chambre des communes et du Sénat soient informés au sujet de l'ingérence étrangère au moment de leur assermentation et qu'un suivi en ce sens soit effectué régulièrement par la suite. Cette recommandation découle du fait que les parlementaires sont souvent au centre des activités d'ingérence menées par les États étrangers. Bien que le Comité reconnaisse que le SCRS a donné des séances d'information à certains députés, une stratégie d'information complète visant tous les parlementaires n'a pas été mise en place même si le BCP a demandé à deux reprises l'autorisation du premier ministre. Le Comité considère l'inaction du premier ministre concernant cette recommandation comme étant une grave omission. La mise en œuvre de cette initiative était relativement simple : le BCP et le SCRS étaient prêts à agir et auraient pu le faire rapidement. Il est regrettable et peut-être une occasion ratée lourde de conséquences que l'initiative n'ait pas été mise en œuvre.

Rôle des parlementaires dans la lutte contre l'ingérence étrangère

163. Le Comité reconnaît qu'il ne revient pas uniquement au gouvernement de régler le problème de l'ingérence étrangère dans les processus et institutions démocratiques. Les parlementaires ont également un rôle à jouer. Le Comité a passé en revue de nombreux faits indiquant que les parlementaires de tous les partis et groupes sont des *cibles* possibles des activités d'ingérence menées par des acteurs et des États étrangers en raison du rôle qu'ils jouent au sein du Parlement, du Cabinet et des collectivités qu'ils représentent. Par conséquent, les parlementaires doivent adopter une conduite éthique et légale dans leurs interactions et leurs activités avec les représentants étrangers. Le commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique et le conseiller sénatorial en éthique pourraient jouer un rôle, à cet égard, s'ils étaient respectivement habilités à fournir aux parlementaires des consignes et des conseils sur la façon d'éviter d'être vulnérables à l'ingérence étrangère et à enquêter sur les allégations de conflits d'intérêts liés à l'ingérence étrangère. De façon plus générale, ils doivent aussi examiner les vulnérabilités qui persistent dans les secteurs qu'ils contrôlent eux-mêmes, comme leurs activités officielles, y compris les voyages financés, les mises en candidature de leur parti ou leurs contacts avec des représentants étrangers. Ainsi, il deviendrait plus difficile pour les États étrangers de prendre leur parti et eux pour cible.

164. Malheureusement, le Comité a aussi vu des renseignements inquiétants selon lesquels certains parlementaires sont, aux dires des services du renseignement, des *participants* mi-consentants ou volontaires aux efforts d'ingérence des États étrangers dans la politique du pays. Parmi les exemples, mentionnons :

- a. Communiquer fréquemment avec des missions étrangères avant ou pendant une campagne électorale pour obtenir le soutien de groupes communautaires ou d'entreprises que les missions diplomatiques promettent de mobiliser discrètement en faveur du candidat;
- b. Accepter sciemment ou par ignorance volontaire des fonds ou des avantages de missions étrangères ou de leurs mandataires qui sont passés par plusieurs mains ou sont autrement déguisés pour en dissimuler la source;
- c. Fournir à des représentants diplomatiques étrangers des informations privilégiées sur le travail ou les opinions d'autres parlementaires, sachant que ces représentants utiliseront ces informations pour faire pression de façon inappropriée sur les parlementaires en vue de faire changer leurs positions;
- d. Obéir aux demandes ou aux ordres de représentants étrangers afin d'influencer de façon inappropriée des collègues ou les travaux parlementaires en faveur d'un État étranger;
- e. Fournir des informations apprises confidentiellement du gouvernement à un agent de renseignement connu d'un État étranger.

Ces exemples particulièrement préoccupants montrent la conduite de quelques parlementaires. Certaines actions peuvent être illégales, mais n'entraîneront probablement pas d'accusations

criminelles, puisque le Canada n'a toujours pas résolu le problème de longue date concernant la protection des informations et des méthodes classifiées dans les procédures judiciaires. N'empêche, ce type de conduite est profondément malhonnête et même contraire aux serments et affirmations solennelles des parlementaires de servir les meilleurs intérêts du Canada. Même si certaines des recommandations du Comité devraient aider le gouvernement à agir sur les cas d'ingérence étrangère soutenue par les parlementaires, les membres du Comité tiennent à rappeler à leurs collègues que leur devoir de parlementaires est envers le peuple canadien.

Commentaires du Comité

Le commentaire du Comité sur la divulgation non autorisée de renseignements (les fuites)

165. Le présent examen découle de reportages dans les médias reposant sur des fuites non autorisées de renseignements de nature hautement délicate. Il ne relève pas du mandat du Comité de faire enquête sur les fuites ni de commenter chacune des allégations publiées dans les médias. Cela dit, le Comité est grandement préoccupé tant par les fuites que par la décision des médias de publier les informations tirées de renseignements hautement classifiés. Des raisons légitimes expliquent pourquoi le gouvernement ne peut pas communiquer d'information au public, surtout celle de protéger les sources et les méthodes confidentielles et l'intégrité de ses relations avec ses alliés. Les fuites pourraient bien avoir *** nui à des aspects précis de la sécurité nationale du Canada. Elles ont assurément donné aux auteurs de menace hostiles des informations essentielles sur les moyens, les vulnérabilités et les plans du gouvernement, causant de graves préjudices aux efforts de collecte de renseignements et à la réputation du Canada comme partenaire étranger de confiance. Le Comité rejette la notion selon laquelle le ou les responsables des fuites ont agi comme des patriotes ou des lanceurs d'alerte.

166. Par ailleurs, le Comité se trouve devant une vérité qui dérange. Avant les fuites, un faible sentiment d'urgence habitait les élus et les décideurs de haut niveau pour ce qui était de corriger les lacunes non résolues de cette menace importante et bien documentée envers la sécurité nationale. Malheureusement, les fuites ont agi comme principal élément catalyseur pour que le gouvernement commence à envisager des réformes législatives indispensables et prenne des mesures sérieuses contre des États en particulier. Cependant, la fin ne justifie pas les moyens et notre système ne devrait pas fonctionner ainsi. Le Canada est une démocratie parlementaire. Les actions illégales d'une ou de plusieurs personnes ne devraient pas être à l'origine de changements politiques et législatifs. Le gouvernement élu, soutenu par le Parlement, doit définir les enjeux prioritaires. Il est malheureux que des fuites aient servi d'élément déclencheur.

Le commentaire du Comité sur le Protocole public en cas d'incident électoral majeur et l'intégrité des 43^e et 44^e élections fédérales

167. Comme les Canadiens ont pu en conclure des rapports du Protocole public en cas d'incident électoral majeur et du rapporteur spécial indépendant sur l'ingérence étrangère, le gouvernement savait que des activités d'ingérence étrangère se déroulaient pendant les 43^e et 44^e élections générales. Ces activités ciblaient souvent des candidats politiques et des circonscriptions en particulier. Or, les rapports ont convenu que l'intégrité globale de chacune des élections a été maintenue. Même si le Comité ne s'est pas concentré exclusivement sur les 43^e et 44^e élections, il n'a pas consulté au cours de son examen de documents portant à croire que les rapports du Protocole ou les conclusions du rapporteur spécial indépendant étaient incorrects. Néanmoins, il tient à souligner deux faits préoccupants.

168. En premier lieu, le Comité met en garde les prochains Groupes d'experts de ne pas se baser trop fortement sur des liens clairs avec un État étranger. Pour ce qui est de la possible campagne de désinformation sur la position du Parti conservateur au sujet de la RPC, signalée par M. Kenny Chiu et l'honorable Erin O'Toole, le Comité craint que le Protocole eût placé la barre trop haute en s'appuyant sur une attribution étatique définitive alors que les indices d'une campagne coordonnée étaient évidents. Il sera toujours difficile, voire impossible, d'attribuer une action directement à un État compte tenu des efforts des États pour dissimuler leurs campagnes de désinformation par l'entremise de mandataires et d'autres moyens. Le mécanisme de réponse rapide semble répondre efficacement à cette dynamique selon son annonce publique en juin 2023 d'une campagne d'information ciblant le député Michael Chong. L'application du Protocole devrait suivre le même cours.

169. En second lieu, le Comité partage l'avis des auteurs de ces rapports, relevant la difficulté de déterminer l'incidence de l'ingérence étrangère dans des circonscriptions en particulier. Des États étrangers et leurs mandataires ont de toute évidence eu l'intention et ont essayé de s'immiscer dans les élections, mais, dans la mesure où il est possible de le déterminer, ils ne sont pas parvenus à influencer les résultats généraux du scrutin. La situation n'a pourtant rien de réjouissant pour les Canadiens. En élargissant son examen des activités d'ingérence étrangère visant les processus et institutions démocratiques en dehors des deux dernières élections, le Comité a vu des renseignements préoccupants montrant que des États étrangers s'ingéraient, par exemple, dans des processus de mise en candidature et des élections de circonscriptions en particulier. Le Comité a été troublé d'apprendre que ces États étrangers croient souvent que leurs efforts ont porté leurs fruits, ce qui les encouragerait probablement à récidiver.

170. Toujours est-il que, d'après le Comité, la présence de l'ingérence étrangère dans une circonscription est une circonscription de trop. La menace est omniprésente et constante. Le gouvernement doit s'assurer de ne pas relâcher la bride en matière d'ingérence étrangère, de crainte qu'elle n'ait une part déterminante dans les futures élections sur le plan des mises en candidature politique et dans les circonscriptions et, de façon plus générale, dans les processus et institutions démocratiques du Canada.

Conclusion

171. Dans le présent rapport, le Comité se penche pour la troisième fois sur la réponse du gouvernement aux menaces d'ingérence étrangère. Son rapport de 2018 a permis au Comité de se familiariser avec la menace dans le contexte précis de la visite officielle du premier ministre en Inde. Son rapport de 2019 constituait un examen plus approfondi des activités d'ingérence étrangère de 2015 à 2018. Bien que le Comité ait décidé de ne pas étudier l'ingérence électorale à la lumière des efforts précoces du gouvernement pour lutter contre des menaces précises dans ce domaine, ses recommandations en matière de lutte contre l'ingérence étrangère étaient suffisamment générales pour s'attaquer à l'ingérence dans un vaste éventail de situations, y compris les processus et institutions démocratiques (voir à l'annexe D). Compte tenu des risques que pose l'ingérence étrangère envers la sécurité nationale du Canada, le Comité s'attendait à ce que le gouvernement agisse, ce qu'il a tardé à faire. En effet, le premier ministre a reconnu publiquement que le gouvernement devait assurer un meilleur suivi des recommandations du Comité⁴¹¹.

172. D'après le Comité, ce retard a contribué en partie à la crise qui a frappé le gouvernement à la fin de 2022 et au début de 2023. Une série de fuites non autorisées de renseignements a soulevé d'importantes préoccupations sur la situation de l'ingérence étrangère au Canada et dans ses processus et institutions démocratiques. Le premier ministre a demandé la tenue de trois examens distincts, soit un par le rapporteur spécial indépendant sur l'ingérence étrangère, un par l'Office de surveillance des activités en matière de sécurité nationale et de renseignement et un par le Comité. Plus exactement, il a demandé au Comité « [d']évaluer l'état de l'ingérence étrangère dans les processus électoraux fédéraux » en ce qui a trait aux « tentatives d'ingérence étrangère qui ont eu lieu lors des 43^e et 44^e élections générales fédérales, y compris leurs répercussions possibles sur la démocratie et les institutions canadiennes⁴¹² ».

173. Le Comité a accédé à la demande du premier ministre, en élargissant la portée afin de mener un examen qui a rendu compte des grands enjeux de l'ingérence étrangère dans les processus et institutions démocratiques du Canada. L'examen a révélé que les réformes mises en place par le gouvernement en 2018 ne sont pas parvenues à agir sur l'ingérence étrangère dans les processus et institutions démocratiques. Alors que le gouvernement a reconnu cette lacune en 2018, il lui a fallu quatre ans pour élaborer et faire approuver sa stratégie de lutte contre les activités hostiles parrainées par des États. Les consultations sur les réformes législatives, un élément central de la stratégie, ont ensuite été repoussées de plus d'une année. De plus, ce long processus n'a pas illustré un sentiment d'urgence proportionnel à la gravité de la menace, selon le Comité.

⁴¹¹ CBC News, « Prime Minister admits he hasn't heeded intelligence watchdog's recommendations in the past », mars 2023.

⁴¹² Premier ministre, « Prendre de nouvelles mesures contre l'ingérence étrangère et accroître la confiance dans notre démocratie », 6 mars 2023.

174. Le retard dans ces mesures, dont bon nombre avaient été recommandées par le Comité, a nuí aux réponses opérationnelles du gouvernement à la menace. Sans nouveaux outils, l'appareil de la sécurité et du renseignement a été forcé de s'appuyer sur les autorisations et les lois en place. Les lacunes dans ce domaine ont limité la capacité des organisations de la sécurité et du renseignement d'agir, particulièrement pour ce qui est d'échanger des informations avec les organismes d'application de la loi en vue de lancer des enquêtes, de porter des accusations ou de soutenir des poursuites. De même, le Service canadien du renseignement de sécurité a sensiblement été incapable d'échanger des informations cruciales avec des intervenants clés de l'extérieur du gouvernement fédéral, en particulier avec les parlementaires et d'autres ordres de gouvernement. Ces lacunes font notamment en sorte qu'il existe peu de moyens pour dissuader efficacement les États étrangers et leurs mandataires établis au Canada de mener des activités d'ingérence.

175. La réponse tardive à une menace connue représente une grave lacune, qui pourrait entraîner des conséquences pour le Canada pendant de nombreuses années. Parmi les conséquences de cette inaction, mentionnons que les droits démocratiques et les libertés fondamentales des Canadiens, l'intégrité et la crédibilité du processus parlementaire du Canada, et la confiance du public dans les décisions stratégiques prises par le gouvernement ont été sapés. Le Canada commence seulement maintenant à voir la mise en place des mesures additionnelles permettant d'agir sur les activités d'ingérence étrangère.

176. La menace d'ingérence étrangère est omniprésente et constante. Il est crucial que le gouvernement agisse dès maintenant pour prendre en main les vulnérabilités qui font des processus et institutions démocratiques du Canada des cibles faciles. Le gouvernement doit s'assurer que les lois suivent l'évolution de cette menace afin de munir l'appareil de la sécurité et du renseignement des outils nécessaires pour répondre à la menace de façon à dissuader les éventuels efforts d'ingérence. Il doit définir clairement des seuils de réponse et préciser les rôles et les responsabilités des organes de surveillance en vue de soutenir une réponse cohérente et coordonnée aux cas d'ingérence étrangère, et l'imputabilité des ministres. Le gouvernement doit aussi corriger les failles dans la diffusion, l'évaluation et l'utilisation à l'interne des renseignements et, ce faisant, bâtir une culture où les représentants autant que les ministres sont chargés et responsables de déterminer les défis et de prendre des décisions visant à les surmonter.

177. Compte tenu de sa responsabilité d'assurer la sécurité nationale du Canada, le gouvernement fédéral doit agir rapidement pour supprimer les obstacles qui l'empêchent de jouer un rôle de direction efficace dans l'ensemble du pays dans la lutte contre l'ingérence étrangère. Il s'agit notamment de lois désuètes qui gouvernent l'échange d'informations classifiées, d'initiatives au point mort visant à informer la population canadienne et d'autres intervenants clés, et de l'absence de mécanismes servant à mobiliser d'autres ordres de gouvernement. Le Comité souligne qu'il est impératif d'informer les parlementaires sur la menace.

178. Enfin, les parlementaires ont un rôle à jouer. Ils doivent reconnaître que, comme décideurs, ils peuvent être la cible d'ingérence étrangère en raison des postes qu'ils occupent et des décisions qu'ils prennent. Le Comité prie les parlementaires d'examiner minutieusement toutes les conséquences éthiques et légales possibles de leurs rapports avec les représentants étrangers ou leurs mandataires et les exhorte à agir de sorte à diminuer leurs propres vulnérabilités. L'ingérence étrangère ne constitue pas des « affaires courantes ». Les parlementaires doivent faire partie de la solution.

Conclusions du Comité

179. Le Comité formule les conclusions suivantes :

- C1 Des États étrangers ont recours à des mesures d'ingérence sophistiquées et omniprésentes qui ciblent particulièrement les processus et institutions démocratiques du Canada; qui sont employées avant, pendant et après les élections; et qui visent tous les ordres de gouvernement. Ces activités continuent de faire peser une menace considérable sur la sécurité nationale et l'intégrité globale de la démocratie du Canada. La RPC et l'Inde sont les États les plus actifs au chapitre de l'ingérence étrangère.
- C2 Le gouvernement savait en 2018 que les réformes mises en place dans le cadre du Plan pour protéger la démocratie ne suffisaient pas pour agir sur l'ingérence étrangère dans les processus et institutions démocratiques. Il n'a toujours pas mis en œuvre une intervention efficace contre l'ingérence étrangère dans les processus et institutions démocratiques, et ce, malgré la quantité importante de rapports de renseignement à sa disposition, les travaux stratégiques de base réalisés, les consultations publiques et les demandes à cette fin présentées par le Comité.
- C3 Des différences considérables persistent dans la façon dont les ministres, ministères et organismes du gouvernement interprètent la gravité et la fréquence de la menace, y compris le seuil de réponse.
- L'appareil du renseignement a augmenté sa production de rapports destinés au gouvernement concernant la menace que pose l'ingérence étrangère envers les processus et institutions démocratiques du Canada, en fonction des priorités en matière de renseignement du Canada.
 - Les ministères responsables des politiques (Bureau du Conseil privé, Affaires mondiales Canada et Sécurité publique Canada) n'ont pas convenablement examiné les ensembles d'évaluations ou de rapports de renseignement et n'ont pas généré de conseils stratégiques pour agir sur des cas précis d'ingérence étrangère.
 - Les ministres responsables de la sécurité nationale n'ont pas demandé de conseils stratégiques pour donner suite aux rapports de renseignement et le gouvernement a tardé à mettre en place des structures de surveillance chargées de se pencher sur les renseignements et de prendre des décisions.
- C4 Les rôles, les mandats et l'imputabilité du Conseil de la sécurité nationale et des comités de soutien chargés de la gouvernance ne sont pas clairs.

- C5 Le cadre juridique du Canada ne permet pas à l'appareil de la sécurité et du renseignement ou aux forces de l'ordre de répondre efficacement aux activités d'ingérence étrangère, ce qui nuit à la capacité du gouvernement fédéral de collaborer avec d'autres ordres de gouvernement et les forces de l'ordre, principalement en ce qui a trait à l'échange et à l'utilisation de renseignements classifiés, respectivement.
- C6 Alors que des ministères et organismes ont mené des opérations visant à perturber, voire à prévenir l'ingérence étrangère, les retombées concrètes en matière de réduction de la menace étaient difficiles à mesurer.
- C7 Le gouvernement n'a toujours pas adopté une approche efficace pour nouer le dialogue avec la population canadienne et d'autres ordres de gouvernement. Bien qu'il ait augmenté sa communication avec certains parlementaires, partis politiques et candidats aux élections, ses efforts ont été circonscrits dans le temps (c'est-à-dire axés sur les élections), ciblés de façon restrictive et souvent réactifs, et l'information fournie était trop générale. Il n'a pas réussi à mettre en œuvre une approche intégrale de communication avec les parlementaires fédéraux.
- C8 La capacité du gouvernement d'atténuer les vulnérabilités dans l'administration des partis politiques est limitée.

Recommandations

180. Le Comité formule les recommandations suivantes :

- R1 Le gouvernement dépose avant la prochaine élection fédérale un projet de loi visant à combler les lacunes du cadre juridique du Canada en matière d'ingérence étrangère. En l'occurrence, il s'agira précisément :
- a) de créer un registre pour la transparence en matière d'influence étrangère;
 - b) de modifier le *Code criminel* et la *Loi sur la protection de l'information* de sorte à définir l'ingérence étrangère et à introduire les infractions pertinentes;
 - c) de moderniser la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité*, notamment, en favorisant l'élargissement des échanges d'informations classifiées;
 - d) de résoudre les difficultés liées au renseignement et à la preuve;
 - e) d'atténuer les vulnérabilités observées dans les processus de mise en candidature, y compris les courses à la direction des partis.
- R2 Le gouvernement mobilise les partis politiques pour déterminer si les processus de mise en candidature et les courses à la direction des partis doivent être ajoutés au cadre de la *Loi électorale du Canada* et travaille avec le Parlement pour déterminer s'il faut réviser la loi régissant le commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique et le conseiller sénatorial en éthique afin d'y inclure l'ingérence étrangère.
- R3 Le gouvernement réexamine et renouvelle les lois, les stratégies et les modalités de financement pour veiller à ce qu'elles s'adaptent aux changements des activités d'ingérence étrangère et d'autres menaces envers la sécurité nationale. Le gouvernement introduit des dispositions de révision législative dans les lois sur la sécurité nationale et les respecte.
- R4 Le gouvernement s'assure que les rôles, les mandats et les imputabilités du Conseil de la sécurité nationale et des comités de soutien chargés de la gouvernance sont clairs et communiqués publiquement pour accroître la transparence et la performance.
- R5 L'appareil de la sécurité et du renseignement établit des définitions et des seuils d'intervention uniformes s'appliquant à l'ingérence étrangère, et les organisations chargées de la collecte de renseignements et celles responsables de fournir des conseils stratégiques collaborent régulièrement dans le but de fournir au gouvernement des évaluations de la menace qui soient opportunes et complètes, mais aussi des conseils en matière d'intervention respectivement.

R6 Le gouvernement met immédiatement en place des séances d'information destinées aux parlementaires concernant la menace d'ingérence étrangère et en fait rapport annuellement.

Annexes

Annexe A : Liste des témoins

Le Cabinet

- Le très honorable Justin P. J. Trudeau, C.P., député, premier ministre du Canada
- L'honorable Mélanie Joly, C.P., députée, ministre des Affaires étrangères
- L'honorable Dominic Leblanc, C.P., député, ministre de la Sécurité publique, des Institutions démocratiques et des Affaires intergouvernementales
- L'honorable Arif Virani, C.P., député, ministre de la Justice et procureur général du Canada

Affaires mondiales Canada

- Sous-ministre des Affaires étrangères
- Sous-ministre adjoint, Indo-Pacifique
- Dirigeant principal du renseignement, directeur général de la Direction générale du renseignement
- Directeur général, Bureau des droits de la personne, des libertés et de l'inclusion

Bureau du commissaire aux élections fédérales

- Commissaire aux élections fédérales
- Directeur principal, Contrôle d'application de la loi

Bureau du Conseil privé

- Sous-greffière
- Sous-secrétaire du Cabinet, Gouvernance
- Conseillère à la sécurité nationale et au renseignement auprès du premier ministre
- Secrétaire adjoint du Cabinet, Sécurité et Renseignement
- Secrétaire adjoint du Cabinet, Appareil gouvernemental
- Directrice exécutive, Groupe de travail sur l'ingérence étrangère

Centre de la sécurité des télécommunications

- Chef adjoint, Pouvoirs, Conformité et Transparence
- Directeur général, ***
- Directeur général, ***
- Directeur, ***
- Directeur, ***

Élections Canada

- Directeur général des élections du Canada
- Sous-directeur général des élections, Sécurité et Transformation numérique

Gendarmerie royale du Canada

- Sous-commissaire, Police fédérale
- Commissaire adjoint intérimaire, Sécurité nationale de la Police fédérale
- Directeur général intérimaire, Renseignement et Police internationale de la Police fédérale
- Conseiller principal, Gestion stratégique de la Police fédérale

Ministère de la Justice

- Sous-ministre de la Justice et sous-procureure générale du Canada
- Sous-ministre adjointe, Sécurité publique, Défense et Immigration
- Sous-ministre adjoint délégué, Secteur des politiques

Sécurité publique Canada

- Sous-ministre délégué
- Coordonnateur national de la lutte contre l'ingérence étrangère et sous-ministre adjoint, Secteur de la sécurité et de la cybersécurité nationale
- Directeur, Lutte contre l'ingérence étrangère
- Directeur, Opérations de sécurité nationale

Service canadien du renseignement de sécurité

- Directeur
- Chef adjoint, Ingérence étrangère
- Coordonnateur de l'ingérence étrangère
- Directeur général, ***
- Directeur général intérimaire, ***
- Chef adjoint, ***
- Analyste principal du renseignement

Annexe B : Mandat

Examen : L'ingérence étrangère dans les processus démocratiques fédéraux du Canada

Vue d'ensemble

Le 6 mars 2023, le premier ministre a demandé au Comité des parlementaires sur la sécurité nationale et le renseignement (CPSNR ou le Comité) « d'effectuer un examen pour évaluer l'état de l'ingérence étrangère dans les processus électoraux fédéraux » en ce qui concerne « les tentatives d'ingérence étrangère qui ont eu lieu lors des 43^e et 44^e élections générales fédérales, y compris leurs répercussions possibles sur la démocratie et les institutions canadiennes ».

Le Comité s'est réuni le 7 mars 2023 et a examiné la demande du premier ministre. Il a décidé, en vertu de l'alinéa 8(1)a) de la Loi sur le CPSNR, de procéder à un examen plus large de la situation en ce qui concerne l'ingérence étrangère dans les processus démocratiques fédéraux du Canada, de 2018 à aujourd'hui, et examinera d'autres périodes, si nécessaire. Le Comité prendra en considération la dernière évaluation indépendante du Protocole public en cas d'incident électoral majeur.

Le 8 mars 2023, le Comité a annoncé qu'il entreprendra un examen de l'ingérence étrangère dans les processus démocratiques fédéraux du Canada, de 2018 à aujourd'hui. Cet examen s'appuiera sur l'examen de la réponse du gouvernement à l'ingérence étrangère réalisé par le Comité en 2019, examen qui portait sur la période allant du 1^{er} janvier 2015 au 31 août 2018.

Définitions

Selon la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité*, les « activités influencées par l'étranger » sont des activités « qui touchent le Canada ou s'y déroulent et sont préjudiciables à ses intérêts, et qui sont de nature clandestine ou trompeuse ou comportent des menaces envers quiconque ». La *Loi sur la protection de l'information* mentionne plutôt l'expression « pour le compte d'une entité étrangère ».

Cela dit, le terme « ingérence étrangère » est devenu courant au Canada et chez ses alliés pour mieux faire la distinction entre les pratiques diplomatiques acceptables et les pratiques hostiles ou illégales. Le Comité a retenu le terme « ingérence étrangère », mais insiste pour dire que la définition est la même que celle des « activités influencées par l'étranger » prévue dans la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité*.

Les processus et les institutions démocratiques comprennent le processus de nomination des candidats, la collecte de fonds et les dons, la campagne électorale et les élections elles-mêmes,

ainsi que des acteurs clés, comme les électeurs, les partis politiques, les groupes de pression, les organisations communautaires et les médias.

L'ingérence étrangère dans les processus et les institutions démocratiques peut comprendre l'utilisation de moyens trompeurs pour « cultiver des relations avec les représentants élus et d'autres personnes perçues comme ayant une influence dans le processus politique; chercher à influencer les reportages dans les médias canadiens; chercher, dans certains cas, à influencer le résultat des élections; et contraindre ou amener les communautés de la diaspora à faire avancer les intérêts étrangers au Canada ». Elle peut aussi comprendre la propagation de faux récits par des campagnes de désinformation.

Objectifs

L'examen comporte deux principaux objectifs. Le premier est d'examiner l'état de l'ingérence étrangère dans les institutions et les processus démocratiques fédéraux du Canada.

Le deuxième est d'étudier la réponse du gouvernement fédéral à la menace d'ingérence étrangère dans les institutions et les processus démocratiques fédéraux du Canada, y compris :

- les stratégies, les politiques et les approches liées à la protection des institutions et des processus démocratiques fédéraux du Canada contre cette menace;
- la mise en œuvre et les ressources de la réponse opérationnelle à la menace;
- la coordination interministérielle de la politique et de la réponse opérationnelle à la menace;
- les cadres législatifs permettant d'enquêter sur cette menace, de l'interdire, de la prévenir ou de la contrer;
- la communication d'organisations pertinentes avec des ministres ou leurs bureaux au sujet de menaces, d'enjeux ou d'obstacles connexes, ou sur l'utilisation de pouvoirs organisationnels afin d'enquêter sur de telles menaces, de les perturber et de recueillir de l'information connexe.

À l'instar de ses examens précédents, le Comité tirera des conclusions et présentera des recommandations. Des fonctionnaires et d'autres personnes seront appelés à témoigner, le cas échéant.

L'examen pourrait fournir une mise à jour des réponses gouvernementales des autres pays à l'ingérence étrangère dans les institutions et les processus démocratiques nationaux.

Coopération avec l'OSSNR

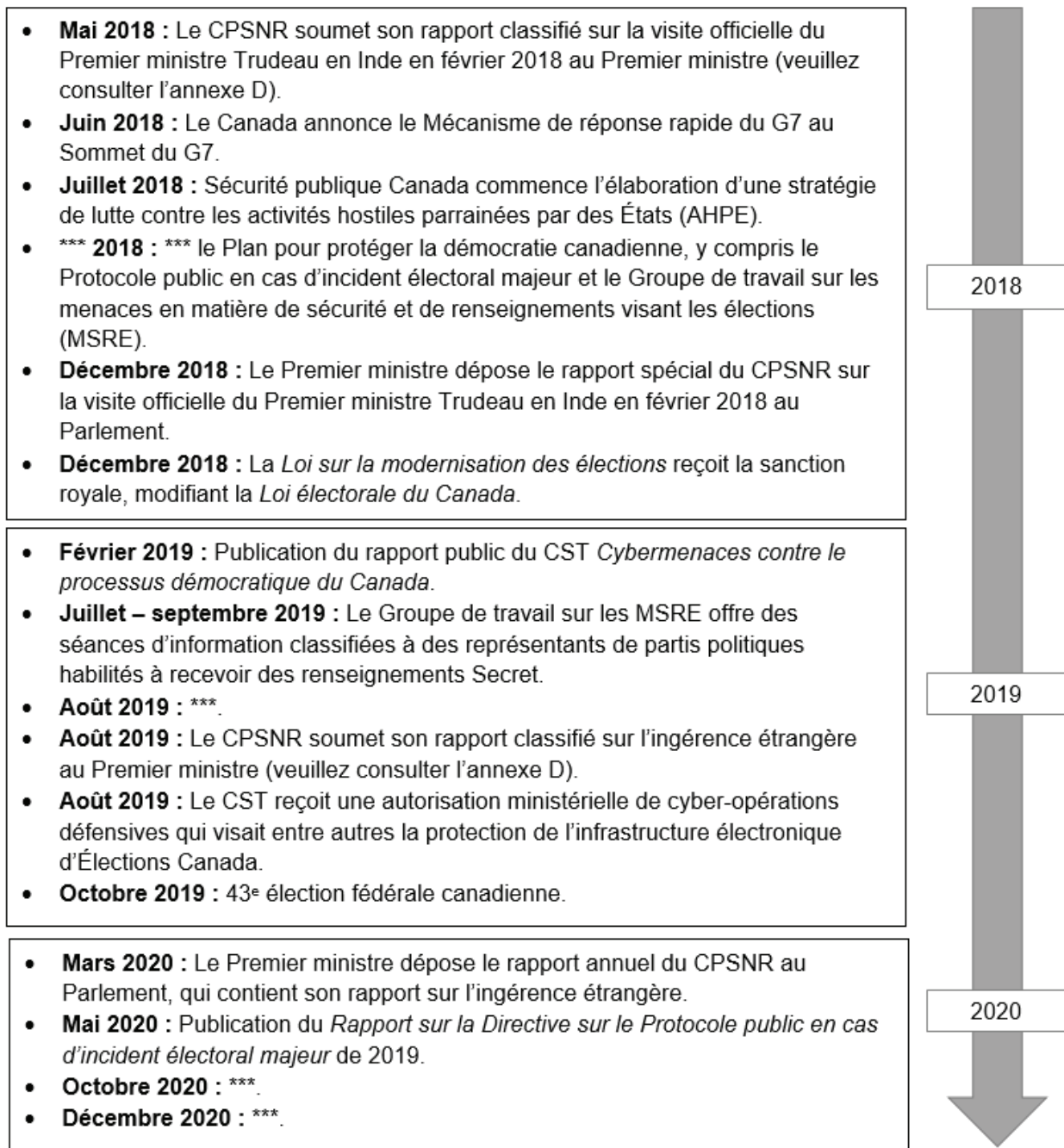
Conformément à l'article 9 de la Loi sur le CPSNR, le Comité prendra toutes les mesures raisonnables pour coopérer avec l'Office de surveillance des activités en matière de sécurité nationale et de renseignement (OSSNR) afin d'éviter les doubles emplois inutiles dans

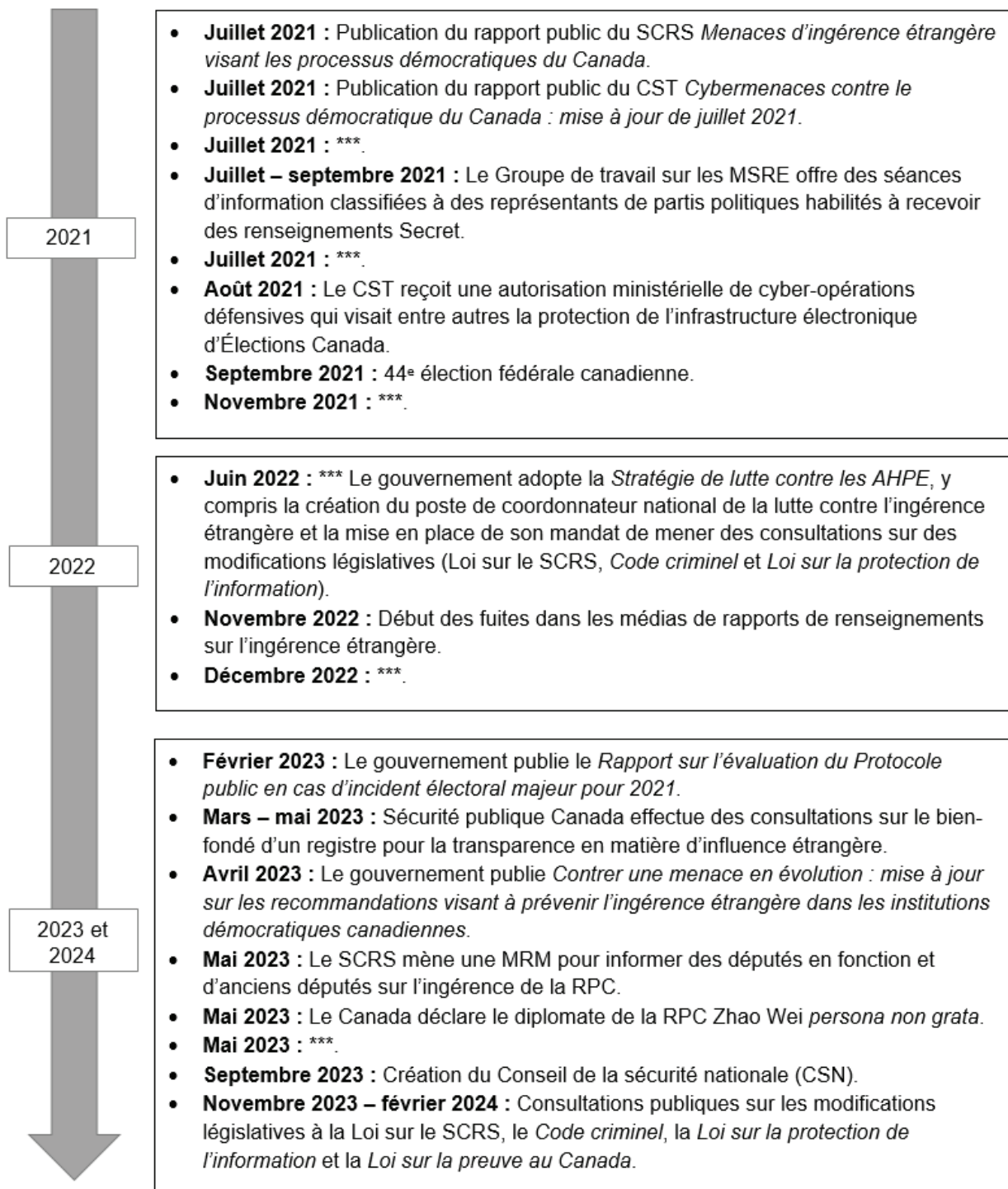
l'accomplissement de leurs mandats respectifs. Cette coopération comprendra des réunions de coordination périodiques entre les secrétariats et pourra inclure des demandes d'échange de documents et des séances d'information.

Comparutions

Conformément à l'article 18 de la Loi sur le CPSNR, des représentants du gouvernement seront invités à comparaître devant le Comité à huis clos. Le Comité publiera la liste des hauts dirigeants qui comparaîtront.

Annexe C : Chronologie de la réponse du gouvernement à l'ingérence étrangère dans les processus et les institutions démocratiques du Canada, de 2018 à 2024





Annexe D : Conclusions et recommandations relatives à l'ingérence étrangère tirées du Rapport annuel 2019 du Comité

Les conclusions :

- C8. Certains états étrangers mènent des activités d'ingérence étrangère complexes et omniprésentes contre le Canada. Ces activités représentent un risque considérable pour la sécurité nationale, principalement en nuisant aux institutions fondamentales du Canada et en compromettant les droits et les libertés des Canadiens. (Paragraphe 136 à 175)
- C9. Le SCRS a mené de façon constante des enquêtes et fournit des conseils au gouvernement sur l'ingérence étrangère. (Paragraphe 195 à 201)
- C10. Tout au long de la période à l'examen, la coordination et la collaboration interministérielles relatives à l'ingérence étrangère étaient ponctuelles et selon le cas. L'absence d'une approche globale visant à prendre en compte les risques pertinents, les outils appropriés et les répercussions possibles des réponses aux comportements des états limite la capacité du Canada à agir sur l'ingérence étrangère. (Paragraphe 219 à 227 et 280 à 285)
- C11. L'ingérence étrangère a dans le passé moins suscité l'attention au Canada que d'autres menaces pour la sécurité nationale. Cette tendance commence à changer en raison du tout nouveau centre d'intérêt du gouvernement sur les « activités des états hostiles ». Néanmoins, l'approche de l'appareil de la sécurité et du renseignement pour répondre à la menace comprend encore un certain nombre de conditions :
- Il existe d'importantes différences dans la façon dont les différentes organisations de la sécurité et du renseignement interprètent la gravité et la prévalence de la menace, et établissent l'ordre de priorité de leurs ressources. (Paragraphe 276 à 279)
 - Lorsque le gouvernement détermine les mesures qu'il emploierait pour régler les cas d'ingérence étrangère, il adopte des réponses qui s'attaquent à des activités précises et non pas à des tendances dans les comportements. De plus, l'approche du gouvernement accorde un poids plus important aux intérêts à court terme (comme la politique étrangère), qu'aux considérations à long terme (comme les risques pour les libertés, les droits et la souveraineté). (Paragraphe 281 à 285)
- C12. La mobilisation du gouvernement en matière d'ingérence étrangère est limitée.
- À l'exception des activités de liaison du SCRS, les échanges du gouvernement avec les paliers infranationaux et la société civile au sujet de l'ingérence étrangère sont minimes. (Paragraphe 256 à 267)
 - L'engagement est limité en partie par le manque de personnes détenant une cote de sécurité adéquate à l'échelle infranationale. (Paragraphe 261)
 - Il n'existe aucune stratégie publique sur l'ingérence étrangère ou de rapport public comme ceux sur le terrorisme et la cybersécurité. (Paragraphe 289 à 291)
- C13. Le Canada collabore de plus en plus avec ses proches alliés et partenaires pour agir sur l'ingérence étrangère. La question est primordiale pour le Canada. (Paragraphe 268 à 274)

Les recommandations :

- R5. Le gouvernement du Canada élabore une stratégie exhaustive pour lutter contre l'ingérence étrangère et renforcer la résilience des institutions et de la population. Basée sur l'examen et les conclusions du Comité, la stratégie devrait :
- a. définir les risques et les préjudices à court et à long terme pour les institutions et les droits et libertés des Canadiens que fait peser la menace de l'ingérence étrangère;
 - b. examiner et prendre en main la vaste étendue des vulnérabilités institutionnelles auxquelles s'attaquent les états étrangers hostiles, y compris les champs ne faisant expressément pas partie de l'examen du Comité;
 - c. évaluer la validité des lois en vigueur liées à l'ingérence étrangère, comme la *Loi sur la protection de l'information* et la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité*, et permettre la proposition de modifications au besoin;
 - d. élaborer des mécanismes opérationnels et stratégiques pratiques et pangouvernementaux pour cerner les activités des états hostiles et y réagir;
 - e. mettre en place des mécanismes réguliers de collaboration avec les paliers infranationaux du gouvernement et les organismes d'application de la loi, y compris fournir les cotes de sécurité nécessaires;
 - f. comprendre une approche à l'intention des ministres et des hauts dirigeants afin qu'ils nouent le dialogue avec les institutions fondamentales et la population;
 - g. orienter la coopération avec les alliés au sujet de l'ingérence étrangère.
- R6. Le gouvernement du Canada appuie cette stratégie exhaustive grâce à une direction et une coordination centrales durables. Pour donner un exemple d'entité de coordination centrale visant à agir sur l'ingérence étrangère, le Comité renvoie à la nomination et au mandat du coordonnateur de la lutte nationale contre l'ingérence étrangère de l'Australie.

Le Comité a réitéré une recommandation du *Rapport spécial sur les allégations entourant la visite officielle du premier ministre Trudeau en Inde en février 2018* :

Dans l'intérêt de la sécurité nationale, il faudrait informer les députés de la Chambre des communes et les sénateurs des risques que représentent l'ingérence étrangère et l'extrémisme au Canada au moment de leur assermentation, et un suivi en ce sens devrait être effectué régulièrement par la suite. De plus, il faudrait rappeler aux ministres du Cabinet les attentes énoncées dans le document du gouvernement *Pour un gouvernement ouvert et responsable*, notamment le fait que l'on s'attend à ce que les ministres fassent preuve de discernement quant aux personnes qu'ils rencontrent et avec lesquelles ils établissent des liens et à ce qu'ils fassent clairement la distinction entre les messages officiels et les messages privés dans les médias. Il faudrait aussi leur rappeler que conformément à la *Loi sur les conflits d'intérêt*, les titulaires d'une charge publique doivent toujours accorder la priorité à l'intérêt public avant leurs intérêts personnels.