



**National Security
and Intelligence
Review Agency**

**Office de surveillance des
activités en matière de sécurité
nationale et de renseignement**

**Examen de la diffusion
du renseignement ayant
trait à l'ingérence
politique étrangère
exercée par la
République populaire de
Chine de 2018 à 2023**

OSSNR // Rapport spécial

© Sa Majesté le Roi du chef du Canada, représenté
par l'Office de surveillance des activités en matière de sécurité nationale et de
renseignement.
Ottawa, Ontario

**Examen de la diffusion du renseignement ayant trait à l'ingérence politique
étrangère exercée par la République populaire de Chine de 2018 à 2023**

**Titre en anglais : Review of the dissemination of intelligence on People's Republic
of China political foreign interference, 2018-2023**

2024
Rapport spécial
ISBN 978-0-660-71716-6
Catalogue No. PS108-5/2024F-PDF

Contactez info@nsira-ossnr.gc.ca afin d'obtenir
ce document dans un format accessible.

Le 26 avril 2024

Le très honorable Justin Trudeau, P.C., député
Premier ministre du Canada
80, rue Wellington
Ottawa (Ontario) K1A 0A2

Monsieur le Premier Ministre,

Au nom de l'Office de surveillance des activités en matière de sécurité nationale et de renseignement (OSSNR), je suis heureuse de vous soumettre notre rapport spécial faisant suite à l'*Examen de la diffusion du renseignement ayant trait à l'ingérence politique étrangère exercée par la République populaire de Chine de 2018 à 2023*.

Rappelons que cet examen a été réalisé en application des alinéas 8(1)a) et 8(1)b) de la *Loi sur l'Office de surveillance des activités en matière de sécurité nationale et de renseignement* (Loi sur l'OSSNR).

L'examen nous a permis d'analyser la façon dont l'information a circulé au sein du gouvernement relativement aux activités d'ingérence étrangère exercée par la République populaire de Chine de 2018 à 2023, période durant laquelle ont eu lieu deux élections générales fédérales. Conformément à ses attributions et à son mandat, l'OSSNR a notamment examiné ce qui suit : les pratiques du Service canadien du renseignement de sécurité en matière de diffusion de l'information; le fonctionnement d'entités clés établies par le gouvernement dans le but de protéger l'intégrité des élections du Canada; ainsi que le rôle tenu par de hauts fonctionnaires, notamment par le conseiller à la sécurité nationale et au renseignement auprès du Premier Ministre, pour ce qui concerne la diffusion du renseignement. Vous avez reçu une version classifiée du présent rapport en date du 5 mars 2024.

Dès le début du processus d'examen, l'OSSNR a mené ses travaux indépendamment de ceux du Comité des parlementaires sur la sécurité nationale et le renseignement (CPSNR), mais a tout de même fait en sorte qu'il n'y ait aucune duplication inutile entre les deux organes de surveillance. Le 5 mars 2024, l'OSSNR a avisé le CPSNR ainsi que les responsables de l'enquête publique sur l'ingérence étrangère dans les processus électoraux fédéraux et les institutions démocratiques que la version finale du rapport classifié de l'OSSNR vous avait été remise.

À ce moment, l'OSSNR vous a également indiqué qu'à son avis, il était dans l'intérêt public de faire rapport sur ce problème. Ainsi, en application de l'article 40 de la Loi sur

l'OSSNR, nous vous remettons un rapport spécial pour dépôt au Parlement. Pendant une période s'échelonnant sur six semaines, l'OSSNR a tenu, conformément à l'alinéa 52(1)b) de la Loi sur l'OSSNR, des consultations auprès des administrateurs généraux des ministères et organismes concernés pour veiller à ce que le rapport spécial ne contienne aucun renseignement dont la divulgation pourrait s'avérer préjudiciable pour la sécurité nationale, la défense nationale ou les relations internationales, ni aucune information qui serait protégée par le privilège lié au litige, le privilège du secret professionnel de l'avocat ou le secret professionnel de l'avocat et du notaire.

Reconnaissant l'importance que revêt ce sujet pour les Canadiens, l'OSSNR a fait le nécessaire pour que le rapport soit rédigé en vue d'une diffusion à grande échelle. En outre, l'OSSNR a obtenu des explications quant aux expurgations qui ont été appliquées et estime que la présente version du rapport comporte toute l'information qu'il est possible de divulguer. Par ailleurs, les conclusions et les recommandations formulées dans le rapport classifié de l'OSSNR ne contenaient aucune information préjudiciable ou protégée. Ainsi, les conclusions et les recommandations qui accompagnent le rapport spécial sont exactement les mêmes que celles figurant dans le rapport classifié.

Conformément aux obligations énoncées dans la Loi sur l'OSSNR, le présent rapport doit être déposé devant chaque chambre du Parlement dans les quinze premiers jours de séance de celle-ci. En guise de respect du privilège parlementaire, l'OSSNR s'abstiendra de commenter le contenu de son rapport tant que le rapport spécial n'aura pas été déposé au Parlement.

Le présent rapport contient huit recommandations. Nous demandons au gouvernement d'indiquer à l'OSSNR s'il est d'accord avec lesdites recommandations et, dans l'affirmative, de préciser comment il entend les mettre en œuvre. Une attention minutieuse et opportune devra être accordée aux recommandations de l'OSSNR si l'on souhaite que les efforts investis par l'OSSNR sur le plan de la responsabilisation des institutions gouvernementales donnent des résultats probants. De plus, l'OSSNR pourrait publier dans son site Web, si elles sont disponibles, les réponses du gouvernement aux recommandations formulées. Ces réponses pourraient alors accompagner la version du présent rapport et pourraient, le cas échéant, figurer dans un rapport annuel.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Premier Ministre, l'expression de ma très haute considération.

A handwritten signature in black ink, reading "Marie Deschamps". The signature is written in a cursive, flowing style.

L'honorable Marie Deschamps, C.C.

Présidente // Office de surveillance des activités en matière de sécurité nationale et de renseignement

Modifications

En vertu de la Loi sur l'Office de surveillance des activités en matière de sécurité nationale et de renseignement (Loi sur l'OSSNR), l'Office de surveillance peut remettre au ministre concerné un rapport spécial portant sur tout enjeu relevant du mandat de l'OSSNR. Le ministre doit alors déposer le rapport spécial devant le Parlement dans les 15 jours de séance suivants.

Préalablement à la soumission d'un tel rapport, l'alinéa 52(1)(b) de la Loi sur l'OSSNR exige que l'Office de surveillance consulte les administrateurs généraux concernés pour veiller à ce que le rapport spécial ne contienne aucun renseignement dont la divulgation pourrait s'avérer préjudiciable pour la sécurité nationale, la défense nationale ou les relations internationales, ni aucune information qui soit protégée par le privilège lié au litige, le privilège du secret professionnel de l'avocat ou le secret professionnel de l'avocat et du notaire.

Le présent document est un rapport spécial que l'OSSNR a produit en application de l'article 40. Il s'agit d'une version révisée classifié qui a été remis au premier ministre le 5 mars 2024. En l'occurrence, les révisions apportées ont permis de retirer les informations pouvant s'avérer préjudiciables. Là où l'information pouvait simplement être retirée sans nuire à la lisibilité du document, l'OSSNR a remplacé le texte supprimé par une série de trois astérisques (***). Or, lorsqu'il a été nécessaire de contextualiser une suppression, l'OSSNR a modifié le texte en reformulant brièvement l'information qui avait été supprimée. Ces interventions sont signalées par l'ajout d'une série de trois astérisques au début et à la fin de la reformulation, et celle-ci est précédée et suivie de crochets (voir l'exemple ci-dessous).

EXEMPLE : [***Les parties révisées affichent des séries de trois astérisques qui précèdent et suivent la phrase, et la reformulation est entourée de crochets.***]

Table des matières

| | |
|--|-----------|
| Liste des sigles et acronymes | iv |
| Sommaire | vi |
| 1. Introduction | 1 |
| Fondements législatifs | 1 |
| Portée de l'examen | 1 |
| Méthodologie | 1 |
| Énoncés généraux | 3 |
| 2. Contexte | 3 |
| Ingérence politique étrangère | 4 |
| 3. Conclusions, analyse et recommandations | 6 |
| Partie 1 : Collecte et diffusion, par le SCRS, du renseignement sur l'ingérence étrangère de la RPC lors des élections fédérales de 2019 et de 2021 .. | 7 |
| Étude de cas 1 (élection de 2019)..... | 7 |
| Étude de cas 2 (élection de 2021)..... | 10 |
| Étude de cas 3 (élection de 2021)..... | 12 |
| Partie 2 : Le Groupe de travail MSRE et le groupe responsable du PPIEM | 22 |
| Partie 3 : L'acheminement du renseignement sur l'ingérence étrangère de la RPC..... | 26 |
| Le renseignement concernant l'ingérence exercée par la RPC sur un député | 29 |
| « Rapport spécial » du BCP | 33 |
| Document du SCRS sur « le ciblage » | 36 |
| 4. Conclusion | 41 |
| Annexe A. Conclusions et recommandations | 43 |

Liste des sigles et acronymes

| | |
|----------------|--|
| AC | Administration centrale |
| AMC | Affaires mondiales Canada |
| BCP | Bureau du Conseil privé |
| CPM | Cabinet du premier ministre |
| CPSNR | Comité des parlementaires sur la sécurité nationale et le renseignement |
| CSNR | Conseiller à la sécurité nationale et au renseignement |
| CST | Centre de la sécurité des télécommunications |
| DER | Direction de l'évaluation du renseignement |
| DTFU | Département du travail du Front uni |
| GRC | Gendarmerie royale du Canada |
| GT MSRE | Groupe de travail sur les menaces en matière de sécurité et de renseignements visant les élections |
| HUMINT | Renseignement humain (<i>Human Intelligence</i>) |
| IE | Ingérence étrangère |
| MDN | Ministère de la Défense nationale |
| MRM | Mesure de réduction de la menace |
| MRR | Mécanisme de réponse rapide |
| OSSNR | Office de surveillance des activités en matière de sécurité nationale et de renseignement |
| PPIEM | Protocole public en cas d'incident électoral majeur |
| RCTS | Réseau canadien Très secret |
| RPC | République populaire de Chine |
| RSI | Rapporteur spécial indépendant |

SCRS Service canadien du renseignement de sécurité

SIGINT Renseignement électromagnétique (*Signals Intelligence*)

SISP Séance d'information sur la sécurité préventive

SM Sous-ministre

SP Sécurité publique Canada

Sommaire

La collectivité de la sécurité et du renseignement admet unanimement que l'ingérence politique étrangère est une menace considérable pour le Canada et que la République populaire de Chine (RPC) constitue l'un des principaux auteurs de ce type de menace qui pèse sur tous les ordres de gouvernement. Pourtant, le présent examen – lequel porte sur la façon dont le renseignement ayant trait à l'ingérence politique étrangère exercée par la RPC a été diffusé entre 2018 et 2023 (période qui englobe les deux dernières élections fédérales) – indique que les éléments constitutifs de cette collectivité manifestent, en interne et entre eux, d'importants désaccords quant à savoir si, quand et comment il convient de diffuser les renseignements dont chacun dispose.

En outre, ces désaccords et ces disparités se fondent sur un enjeu qui concerne l'ensemble de la collectivité de la sécurité et du renseignement : comment doit-on aborder cette « zone grise » où les activités d'ingérence politique étrangère en viennent à ressembler aux activités courantes des sphères politique et diplomatique? En l'occurrence, l'OSSNR a relevé un certain nombre d'éléments indicateurs de cet enjeu pendant le déroulement de l'examen, notamment dans les décisions visant à établir s'il y avait lieu de diffuser l'information et comment il convenait de caractériser ce qui devait être diffusé. Le risque de qualifier de menace des manifestations politiques ou diplomatiques qui seraient pourtant légitimes a amené certains membres de la collectivité du renseignement à éviter de considérer certaines activités comme des activités de menace.

De par sa nature, le renseignement est transitoire. Il ne constitue pas en soi une preuve que les activités décrites ont eu lieu ou qu'elles ont eu lieu de la façon qui est décrite par les sources de l'information. En revanche, le fait que ce renseignement *ne constitue pas* une preuve au sens strict ne signifie pas pour autant qu'il doive être ignoré – à ce compte-là, il y aurait très peu de renseignements, voire aucun à échanger. Or, ce qu'il conviendrait de faire entre la collecte et la diffusion serait d'évaluer le renseignement, puis de décider si celui-ci devrait être communiqué de quelque façon.

Pour ce qui a trait à la diffusion du renseignement concernant l'ingérence étrangère dans les élections, le Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS) a fait face à un dilemme. D'une part, l'information relative à l'ingérence étrangère dans les élections constituait une priorité pour le gouvernement, et le SCRS avait déployé son dispositif de collecte de sorte à mener son enquête sur le plan de l'ingérence politique étrangère. D'autre part, le SCRS reconnaissait la possibilité que la collecte et la diffusion de renseignement concernant les élections puissent également être interprétées comme des formes d'ingérence dans le processus électoral. Ainsi, une tension de fond demeure : toute mesure – notamment la diffusion de renseignement –

prise par le SCRS avant ou pendant l'élection ne doit, ni en fait ni en apparence, influencer sur celle-ci.

Au sein du SCRS, cette dynamique était bien connue, mais elle n'est formellement abordée ni dans la politique ni dans les lignes directrices. Comme il était difficile de savoir, surtout pour les responsables de la collecte de renseignement, quels étaient les motifs généraux ou les politiques appelés à orienter les mesures de diffusion du renseignement sur l'ingérence politique étrangère, il devenait tout aussi difficile de savoir comment ces motifs et ces politiques devaient orienter chacune des décisions. Globalement au sein du SCRS, on avait de plus en plus l'impression que les règles et les décisions étaient établies, voire modifiées, malgré l'absence d'une stratégie ou d'orientations qui soient cohérentes.

L'OSSNR recommande que le SCRS conçoive une politique et une stratégie complètes s'appliquant à tous les aspects de la façon dont le SCRS se mobilise – à savoir lorsqu'il enquête, produit des rapports et réagit aux menaces – contre l'ingérence politique étrangère. En outre, ces outils rehausseraient le niveau de cohérence au sein de l'organisation. Ils indiqueraient aux intervenants du gouvernement du Canada que le SCRS a attentivement pris en compte tous les aspects de l'ingérence politique étrangère, particulièrement les difficultés qu'elle pose, mais aussi qu'il établit des rapports et prodigue des conseils suivant des normes et des seuils rationnellement établis.

Le SCRS est membre du Groupe de travail sur les menaces en matière de sécurité et de renseignements visant les élections (MSRE) en compagnie du Centre de la sécurité des télécommunications (CST), de la Gendarmerie royale du Canada (GRC) et d'Affaires mondiales Canada (AMC). L'une des principales fonctions du Groupe de travail est de remettre des rapports de renseignement coordonnés à un groupe de hauts fonctionnaires, à savoir le groupe responsable du Protocole public en cas d'incident électoral majeur (PPIEM), pendant la période de l'élection. Ces deux organes ont pour objet de recevoir et d'analyser le renseignement provenant de la collectivité du renseignement relativement à l'ingérence politique étrangère dans les élections fédérales, mais aussi de réagir audit renseignement.

Les visées du Groupe de travail MSRE et du groupe responsable du PPIEM ont été définies dans le but de remédier au problème global et systématique d'une ingérence qui est principalement exercée en ligne (à l'instar de ce que nous avons pu observer durant l'élection présidentielle américaine de 2016). Or, ces organes n'ont pas été en mesure s'attaquer adéquatement aux sources traditionnelles et humaines de l'ingérence exercée dans les circonscriptions. Ainsi, l'OSSNR recommande que le Groupe de travail MSRE et le groupe responsable du PPIEM fassent l'objet de mesures d'adaptation visant à leur permettre désormais de veiller à ce que les menaces liées à l'ingérence étrangère soient intégralement et adéquatement prises en charge.

En contexte non électoral, la collectivité du renseignement collecte régulièrement du renseignement sur l'ingérence politique étrangère de la RPC. Ce renseignement est échangé horizontalement, au sein de la collectivité, ainsi que verticalement, avec les principaux décideurs, notamment les représentants élus.

Au cours de la période visée par l'examen, le SCRS n'a pas été en mesure de savoir exactement qui avait reçu et lu ses documents de renseignement. Cette absence de certitude est en partie attribuable à la multiplicité des systèmes de suivi interne qui sont employés par les ministères destinataires et qui n'ont possiblement pas été en mesure d'enregistrer ce type de données. Mais en définitive, c'est au destinataire de cette information sensible, en l'occurrence le SCRS, qu'il incombe de contrôler et de documenter les accès.

Le défaut de savoir ce qui a été reçu – et par qui – a eu des répercussions en donnant lieu, notamment, à la controverse autour du renseignement selon lequel la RPC ciblait un député en exercice.

Les médias et les propos du public concernant ce renseignement traitaient principalement de deux produits du SCRS : l'un émis en mai 2021, l'autre en juillet 2021. De fait, aucun des produits ne constituait le mécanisme par lequel le ministre et le sous-ministre de la Sécurité publique devaient initialement être mis au courant des activités de menace que la RPC dirigeait contre ledit député et sa famille. Ce sont plutôt [***des renseignements du SCRS***] qui, [***avant mai 2021***], [***avaient***] trait au ciblage que la RPC exerçait à l'endroit du député en question. Le SCRS a envoyé [***ces renseignements***] des listes de destinataires, qui incluaient le sous-ministre et le ministre de la Sécurité publique.

Sécurité publique a confirmé qu'au moins un *** avait été remis au Ministre [***avant mai***] 2021, probablement inséré dans une trousse de lecture produite hebdomadairement. Toutefois, le ministère n'a pas été en mesure de savoir ce qu'il était advenu ***. Or, cette situation est inadmissible. Ainsi, l'OSSNR recommande que soit mis en place un mécanisme élémentaire de responsabilisation par lequel le SCRS et Sécurité publique enregistreraient rigoureusement les données permettant de savoir qui a reçu les produits de renseignement et, le cas échéant, qui les a lus.

Dans le même temps, le suivi des produits de renseignement jusqu'à leurs destinataires n'est pas une panacée. Les utilisateurs devraient avoir un intérêt réel pour le renseignement qu'ils reçoivent et comprendre dans quelle mesure ce renseignement peut leur permettre de s'acquitter de leurs responsabilités respectives.

En 2021, des analystes du Bureau du Conseil privé et du SCRS ont produit des rapports qui devaient présenter une synthèse des activités d'ingérence étrangère de la RPC, mais que la conseillère à la sécurité nationale et au renseignement (CSNR) auprès du premier ministre a vus comme de simples comptes rendus d'activités diplomatiques

courantes. Ce désaccord a joué un rôle dans le fait que certains des produits de renseignement ne se sont pas rendus à l'exécutif politique, notamment le premier ministre.

L'écart entre le point de vue du SCRS et celui du CSNR est important dans la mesure où cette question s'avère fondamentale. Or, le SCRS a produit des rapports suivant la collecte et l'analyse de renseignement concernant des activités dont il estimait qu'elles constituaient une menace envers la sécurité nationale. L'un des principaux utilisateurs de ces rapports (qui s'avère être l'intermédiaire par lequel le renseignement parvient au premier ministre) était en désaccord avec cette appréciation. En théorie, les engagements en matière d'intervention en cas d'ingérence politique étrangère sont relativement simples à comprendre. Mais en pratique, ils risquent de s'embrouiller si les divergences élémentaires quant à la nature de la menace deviennent monnaie courante au sein de la collectivité.

L'OSSNR recommande que les utilisateurs habituels du renseignement adoptent des mesures permettant d'accroître le niveau de compétence en matière d'exploitation du renseignement au sein de leurs ministères respectifs; il recommande également que la collectivité de la sécurité et du renseignement acquière une seule et même compréhension fonctionnelle de ce qui constitue de l'ingérence politique étrangère.

Certes, le CSNR tient un rôle de coordonnateur au sein de la collectivité de la sécurité et du renseignement, mais les attributions de ce rôle ne sont toujours pas définies. Ainsi, la portée de son influence dans les décisions concernant la distribution des produits de renseignement du SCRS n'est pas clairement établie. Par conséquent, l'OSSNR recommande que le rôle du CSNR, pour ce qui a trait notamment aux décisions en matière de diffusion du renseignement, soit décrit dans un instrument juridique.

1. Introduction

Fondements législatifs

1. Le présent examen a été réalisé en application des autorisations visées aux alinéas 8(1)a) et 8(1)b) de la *Loi sur l'Office de surveillance en matière de sécurité nationale et de renseignement* (Loi sur l'OSSNR).

Portée de l'examen

2. La portée de l'examen s'étend à tout le renseignement portant sur l'ingérence exercée par la République populaire de Chine sur les institutions et les processus démocratiques fédéraux, de 2018 à 2023. L'accent a été mis expressément sur le cheminement que ce renseignement a suivi au sein du gouvernement, c'est-à-dire depuis le travail de ceux qui ont collecté le renseignement jusqu'aux utilisateurs dudit renseignement (les « clients »), à savoir certains cadres supérieurs de la fonction publique ainsi que des représentants élus.
3. Le présent examen traite, notamment, des ministères et organismes suivants :
 - le Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS);
 - le Centre de la sécurité des télécommunications (CST);
 - la Gendarmerie royale du Canada (GRC);
 - Affaires mondiales Canada (AMC);
 - Sécurité publique Canada (Sécurité publique, SP)
 - le Bureau du Conseil privé (BCP).

Il s'agit là des membres principaux de la collectivité de la sécurité et du renseignement qui exercent un mandat se rapportant à l'ingérence étrangère dans les institutions et les processus démocratiques du Canada. L'examen a également tiré parti d'informations qu'Élections Canada (EC) a fournies au sujet de ses relations avec les ministères et organismes énumérés plus haut, mais il a aussi tiré parti de renseignements qu'EC a reçus de ces ministères et organismes.

Méthodologie

4. L'OSSNR a recueilli de l'information suivant diverses modalités, que voici :
 - examen de documents (environ 17 000 documents);
 - neuf (9) séances d'information;
 - quatorze (14) entrevues;
 - vingt-et-une (21) demandes d'information,

- notamment, des demandes de documents ainsi que des demandes de réponses écrites à diverses questions;
 - accès direct à la base de données opérationnelle et au répertoire organisationnel du SCRS;
 - accès direct à la base de données du CST contenant les rapports sur l'ingérence étrangère.
- 5. La Loi sur l'OSSNR autorise l'Office de surveillance à accéder à toute l'information, sauf aux documents confidentiels du Cabinet, dont dispose ou que contrôle l'entité visée par l'examen (ou l'entité examinée). De plus, cette loi autorise l'Office de surveillance à recevoir, de la part de l'entité examinée, tout document et toute explication qu'il juge nécessaire.
- 6. Au départ, l'OSSNR n'a pas demandé de recevoir les documents confidentiels du Cabinet dans la mesure où la portée de l'examen ne s'étendait pas aux réponses stratégiques du gouvernement en matière d'ingérence étrangère, se concentrant plutôt sur le cheminement de l'information au sein de l'appareil gouvernemental. Toutefois, dans son premier rapport public, le rapporteur spécial indépendant (RSI) sur l'ingérence étrangère, le très honorable David Johnston, a recommandé que l'OSSNR ait accès aux documents confidentiels du Cabinet qui lui avaient été remis aux fins de l'examen qu'il était chargé de réaliser. Dans la foulée de cette recommandation, l'OSSNR a écrit au premier ministre le 7 juin 2023 pour demander que tous les documents confidentiels du Cabinet se rapportant au sujet de son examen lui soient remis, et non seulement ceux reçus par le RSI.
- 7. Le 13 juin 2023, un arrêté en conseil autorisait la remise, à l'OSSNR, des documents confidentiels du Cabinet examinés par le RSI. Or, il convient de rappeler que la portée et l'objet de l'examen de l'OSSNR diffèrent de ceux du rapport déposé le 23 mai 2023 par le RSI. Le rapport du RSI se concentrait sur le renseignement qui avait trait à l'ingérence étrangère exercée pendant les 43^e et 44^e élections générales fédérales et qui avait été rapporté dans les médias. Souhaitant préserver l'intégrité de ses examens et garantir son indépendance, l'OSSNR ne pouvait pas se pencher sur une partie des documents confidentiels du Cabinet (ceux remis au RSI) sans examiner tous les autres documents confidentiels du Cabinet s'avérant pertinents, compte tenu précisément de la portée et de l'objet de son examen. La demande concernant la totalité des documents pertinents est restée sans réponse de la part du premier ministre. Par conséquent, l'OSSNR a refusé de se pencher sur le sous-ensemble de documents confidentiels du Cabinet qui lui avait été fourni. En considération de la portée du présent examen, l'OSSNR estime néanmoins avoir reçu toute l'information

nécessaire pour étayer solidement son analyse, ses conclusions et ses recommandations.

8. Conformément aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 13 de la Loi sur l'OSSNR, l'Office de surveillance a coopéré avec le Comité des parlementaires sur la sécurité nationale et le renseignement (CPSNR) de sorte à éviter le double emploi s'agissant des travaux que les deux organismes réalisent dans le cadre de leurs examens respectifs sur l'ingérence étrangère.

Énoncés généraux

9. Le SCRS, le CST, la GRC, AMC et Sécurité publique ont répondu aux attentes de l'OSSNR sur le plan de la réactivité pendant le déroulement du présent examen¹. Quant au BCP, il n'a répondu aux attentes que partiellement en raison des retards qu'il a affichés lorsqu'il s'est agi de répondre aux demandes d'information de l'OSSNR.
10. L'OSSNR a été en mesure de vérifier l'information relative au présent examen conformément aux attentes.

2. Contexte

11. À partir de l'automne de 2022, une série de reportages du journal *The Globe and Mail* et de Global News ont fait référence à des documents classifiés du SCRS portant sur l'ingérence étrangère de la RPC dans les institutions et les processus démocratiques du Canada, dans le cadre, en l'occurrence, des 43^e et 44^e élections fédérales. Ces reportages ont suscité des inquiétudes à l'égard de la réaction du gouvernement face à la menace que constitue l'ingérence étrangère, mais aussi quant à l'intégrité des institutions et processus démocratiques du Canada.
12. Le 9 mars 2023, l'OSSNR a annoncé qu'il amorcerait le présent examen portant sur la production et la diffusion du renseignement sur l'ingérence étrangère commise à l'occasion des 43^e et 44^e élections fédérales. L'examen devait se concentrer principalement sur le cheminement de cette information au sein du gouvernement, pour ensuite permettre de répondre à la question fondamentale : la collectivité de la sécurité et du renseignement a-t-elle adéquatement relayé

¹ Le document intitulé « Les attentes de l'OSSNR en matière de réponse aux examens » peut être consulté à l'adresse suivante : <https://nsira-ossnr.gc.ca>.

l'information aux responsables de la protection des institutions et processus démocratiques du Canada contre les menaces d'ingérence étrangère?

13. La granularité de cette question – laquelle requiert la comparaison entre les données brutes collectées et le renseignement ultérieurement diffusé dans les produits finis – se prêtait au mandat de l'OSSNR ainsi qu'aux accès que ce mandat procure, notamment l'accès direct aux systèmes du SCRS et la possibilité de discuter avec les agents de renseignement sur le terrain. On a jugé que certaines considérations générales d'ordre politique (par exemple, ce que les décideurs politiques ont fait ou décidé de ne pas faire de l'information qu'ils ont reçue) ne faisaient pas partie de la portée des travaux, mais qu'elles devraient être prises en compte par d'autres organismes chargés d'examiner les activités du présent domaine, notamment le CPSNR et la commission d'enquête dirigée par l'honorable Marie-Josée Hogue. La question que pose l'OSSNR est fondamentale en cela qu'une réponse opérante nécessite une information qui soit adéquate.

Ingérence politique étrangère

14. L'ingérence étrangère comprend les activités secrètes, clandestines ou trompeuses que des acteurs étrangers mènent dans le but de promouvoir leurs intérêts, que ceux-ci soient de nature stratégique, géopolitique ou économique, ou qu'ils relèvent de la sécurité. L'ingérence étrangère peut être exercée dans toutes les sphères de la société, notamment le secteur privé, le monde universitaire, les médias et le système politique. L'ingérence exercée dans cette dernière sphère, l'ingérence *politique* étrangère est un sous-ensemble de ce que l'on conçoit plus généralement comme de l'ingérence étrangère.
15. Un exemple probant d'ingérence politique étrangère est la propagation, voire l'amplification de la désinformation dans les plateformes de médias sociaux, comme l'a fait la Russie pendant l'élection présidentielle américaine de 2016. Tout aussi répandues sont les formes « traditionnelles » (par des humains) d'ingérence qui comportent divers aspects, notamment : l'entretien de relations avec les personnalités politiques aux fins d'ingérence; le recrutement et la coercition de personnes travaillant dans le domaine politique (notamment le personnel ministériel); les dons en espèce versés illicitement, illégalement ou clandestinement à des politiciens ou à des partis politiques; et l'exercice de pressions sur les diasporas au moyen de menaces et de mesure d'intimidation.
16. Selon les propos tenus au sein de la collectivité de la sécurité et du renseignement, le plus important auteur d'ingérence étrangère (politique ou autre) au Canada est la RPC. En effet, la RPC mène systématiquement de vastes opérations d'ingérence dans tous les ordres de gouvernement. Ces activités sont

généralement l'œuvre du Département du travail du Front uni (DTFU), dont la mission est, notamment, de façonner et d'influencer, à l'échelle mondiale, les perceptions à l'égard de la RPC ainsi que les politiques la concernant. Cette influence peut prendre une diversité de moyens selon des approches ouvertes ou secrètes. Le DTFU existe depuis des décennies, mais l'on reconnaît généralement que ses activités se sont intensifiées depuis l'accession de Xi Jinping à la direction permanente de la RPC, intensification qui coïncide avec l'accroissement des tensions entre la RPC et les États occidentaux, notamment le Canada.

17. Le SCRS produit des rapports sur l'ingérence étrangère depuis qu'il a été créé, en 1984. À l'article 2 de la Loi sur le SCRS, on trouve une définition des termes « menaces envers la sécurité du Canada » et « activités influencées par l'étranger », qui constituent des « activités qui sont préjudiciables [aux intérêts du Canada], et qui sont de nature clandestine ou trompeuse ou comportent des menaces envers quiconque ».
18. Par le passé, les rapports du SCRS sur l'ingérence étrangère de la RPC ont déjà suscité la controverse au sein du public. Ce fut le cas en 2010, lorsque Richard Fadden, alors directeur du SCRS, a fait des déclarations publiques concernant l'ingérence politique de la RPC au Canada, selon lesquelles le SCRS enquêtait sur bon nombre de politiciens dont on croyait qu'ils étaient [traduction] « sous l'influence d'un gouvernement étranger ». Ces commentaires ont suscité de nombreuses critiques exprimées publiquement, notamment celle venant du Comité permanent de la sécurité publique et nationale qui concluait que « [l]es allégations du directeur du SCRS ont nui à l'image de la classe politique et à celle de la communauté chinoise canadienne »².
19. Puis en, ^{***}, le SCRS a créé un bureau spécial appelé à enquêter sur l'ingérence étrangère de la RPC, [^{***}Une phrase a été modifiée et une autre supprimée pour éliminer l'information préjudiciable. Ces phrases décrivaient l'organisation des enquête du SCRS.^{***}]. Le SCRS a indiqué à l'OSSNR que le volume des activités d'ingérence étrangère était considérable, ^{***}.
20. Au cours des années suivantes, les enquêtes n'ont cessé d'évoluer sans compter que le niveau de sensibilité des enquêtes et des rapports concernant l'ingérence politique étrangère (comme le démontre la controverse entourant la déclaration de M. Fadden) demeure élevé. Cette tension – entre une tendance favorisant la progression des enquêtes en matière d'ingérence étrangère et une approche plutôt

² Comité permanent de la sécurité publique et nationale (2011), « Rapport sur les allégations du directeur du service canadien du renseignement de sécurité Richard Fadden concernant l'influence étrangère exercée auprès de politiciens canadiens », Chambre des communes Canada, p. 8.

prudente tenant compte de la sensibilité des enjeux – est manifeste dans toutes les activités abordées dans le présent rapport.

21. De par sa nature, le renseignement est transitoire. Il ne constitue pas en soi une preuve que les activités décrites ont eu lieu ou qu'elles ont eu lieu de la façon qui est décrite par les sources de l'information. Or, ce n'est pas parce qu'il a été collecté que le renseignement doit nécessairement être diffusé auprès des clients du gouvernement. En revanche, le fait qu'il *ne constitue pas* une preuve ne signifie pas pour autant qu'il devrait être ignoré – sinon, une infime partie du renseignement, voire aucun renseignement ne serait mis en commun. En définitive, il faudrait qu'entre la collecte et la diffusion, une évaluation du renseignement soit réalisée, permettant ainsi de prendre une décision éclairée quant à la diffusion ou à la non-diffusion dudit renseignement et aux moyens de le diffuser, le cas échéant. Ce procédé de même que ce processus décisionnel s'avèrent essentiels aux fonctions de la collectivité de la sécurité et du renseignement. Ils sont au cœur du présent rapport d'examen.

3. Conclusions, analyse et recommandations

22. La présente section fait état des conclusions de l'examen, de l'analyse qui en a suivi et des recommandations de l'OSSNR :
 - La **partie 1** s'attarde à la diffusion, par le SCRS, du renseignement sur l'ingérence étrangère de la RPC lors des 43^e et 44^e élections fédérales. En l'occurrence, le principal objectif était d'évaluer le cheminement du renseignement. L'OSSNR a choisi de procéder à une analyse approfondie de trois cas précis. Les détails de ces cas et d'autres informations complémentaires ont été examinés par l'OSSNR, ce qui a permis de formuler des conclusions générales ayant trait à la diffusion du renseignement concernant l'ingérence politique étrangère de la RPC, puis d'émettre des recommandations générales à l'intention du SCRS concernant la gouvernance que le Service exerce dans ce domaine.
 - Quant à la **partie 2**, elle aborde le rôle du Groupe de travail sur les menaces en matière de sécurité et de renseignement visant les élections (MSRE) et celui du groupe responsable du Protocole public en cas d'incident électoral majeur (PPIEM). Ces deux organes ont été créés pour recevoir et analyser le renseignement provenant de la collectivité du renseignement en vue d'intervenir. L'analyse met en évidence les lacunes et donne lieu à des recommandations visant à permettre à ces organes de

se positionner avantageusement et de réagir adéquatement à la menace que constitue l'ingérence politique étrangère.

- Enfin, la **partie 3** s'écarte du contexte des élections pour s'attarder plutôt au cheminement global qu'a suivi, de 2018 à 2023, le renseignement sur l'ingérence politique étrangère de la RPC au sein de la collectivité de la sécurité et du renseignement, ce qui comprend les fonctionnaires et les représentants élus. Une attention particulière est accordée aux méthodes de diffusion du SCRS ainsi qu'au rôle du conseiller à la sécurité nationale et au renseignement (CSNR) auprès du premier ministre. Cette analyse fait brièvement état de la diffusion du renseignement relatif aux activités de ciblage que la RPC a exercées à l'égard d'un député, et propose une évaluation de la diffusion de deux produits d'analyse approfondie du renseignement sur l'ingérence politique étrangère.

23. Une fois combinés, ces éléments apportent des éclaircissements sur les difficultés globales liées à la façon dont le renseignement sur l'ingérence politique étrangère de la RPC a cheminé au sein du gouvernement du Canada, pendant la période visée par l'examen.

Partie 1 : Collecte et diffusion, par le SCRS, du renseignement sur l'ingérence étrangère de la RPC lors des élections fédérales de 2019 et de 2021

24. L'OSSNR a examiné le renseignement produit par le SCRS, le CST, AMC, le BCP et la GRC relativement à l'ingérence étrangère exercée pendant la 43^e et la 44^e élections fédérales. Dans trois cas – un en 2019 et deux en 2021 –, l'OSSNR a examiné la façon dont le SCRS diffusait le renseignement³ aux entités concernées du gouvernement du Canada, ce qui comprend le Groupe de travail MSRE et le groupe responsable du PPIEM.

Étude de cas 1 (élection de 2019)

25. L'étude de cas 1 concerne le renseignement qui a été collecté, en appui à un candidat à l'élection fédérale, sur les activités d'ingérence étrangère que la RPC a exercées.

³ Le SCRS réalise des enquêtes en se servant d'information collectée auprès de diverses sources, ***.

26. Le renseignement lié à ce cas a été largement diffusé, notamment au Groupe de travail MSRE, au parti du candidat, à Élections Canada, au Bureau du commissaire aux élections fédérales, à de hauts fonctionnaires (notamment le groupe responsable du PPIEM), au ministre de la Sécurité publique et au premier ministre. Toutefois, dans certains cas, la diffusion de renseignement affichait des lacunes quant à la clarté et au caractère opportun.
27. Par exemple, le SCRS a diffusé, puis rappelé un produit d'analyse de renseignement clé concernant le cas avant l'élection. Le 1^{er} octobre 2019, le SCRS a diffusé un document d'information en matière de sécurité nationale concernant les activités d'ingérence étrangères de la RPC se rapportant au cas en question. Le document d'information a été envoyé à une liste de destinataires comprenant de hauts fonctionnaires et des représentants du Groupe de travail MSRE. Dix jours plus tard, soit le 10 octobre, le SCRS a rappelé le produit et a demandé que tous les destinataires en détruisent les copies qui leur avaient été fournies. Cette décision a été prise par le directeur du SCRS à la suite d'une discussion avec le CSNR. Lorsque l'OSSNR lui a demandé d'expliquer les motifs pour lesquels le produit avait été rappelé, le SCRS a indiqué que ni le directeur ni le bureau du directeur ne pouvaient se souvenir des détails de la décision, si ce n'est que celle-ci faisait suite à une demande du CSNR.
28. Dans le même temps, l'analyse ainsi que l'évaluation connexe incluses dans le produit ont été fournies (pas forcément avec le même détail⁴) dans des séances d'information verbales. Le 28 septembre, le SCRS (en sa qualité de membre du Groupe de travail MSRE et lors d'une réunion dirigée par le BCP) a informé les membres du parti du candidat concerné qui disposaient d'une cote de sécurité au niveau « Secret » au sujet du renseignement mettant au jour l'ingérence étrangère exercée par la RPC. Au bout de deux jours, soit le 30 septembre, le directeur du SCRS a fait part de ce renseignement et de l'évaluation réalisée par le SCRS au groupe responsable du PPIEM.
29. S'agissant du renseignement relatif à l'ingérence étrangère de la RPC associée au cas, le premier ministre n'en a pas été directement informé par le SCRS avant le mois de février 2021, soit seize mois après l'élection. Néanmoins, le premier ministre pourrait avoir été indirectement mis au courant du renseignement pertinent dont le SCRS disposait. Le BCP a indiqué qu'une séance d'information du BCP présentée au cabinet du premier ministre (CPM) et portant sur [traduction] « les enjeux liés à [l'étude de cas 1] avait probablement eu lieu à la fin

⁴ Sans enregistrement, il est impossible de connaître la teneur des informations transmises verbalement. Il peut arriver que les points de discussion n'aient pas été transmis par écrit.

de septembre ou au début d'octobre 2019 », sans pouvoir fournir à l'OSSNR quelque document que ce soit à ce sujet. De plus, certains éléments semblent indiquer que le 29 septembre, le premier ministre aurait été informé du contenu de la séance d'information offerte le 28 septembre par le SCRS.

30. En décembre 2019, le secrétaire adjoint à la Sécurité et au renseignement du BCP a préparé un mémoire au CSNR recommandant que celui-ci informe le chef de cabinet du premier ministre concernant l'évaluation réalisée par le SCRS ***. Le dossier d'information aurait également fait part de vulnérabilités potentielles décelées dans le processus de nomination du candidat. Le BCP a indiqué qu'il n'y avait aucun document qui puisse confirmer que le mémoire avait été remis au CSNR (quoique le BCP était [traduction] « certain que [le CSNR] avait été mis au courant de l'information qu'il contenait »), ni aucun document indiquant que le CPM avait été informé conformément aux recommandations dudit mémoire. En qualité de membres du groupe responsable du PPIEM, le CSNR et le greffier du Conseil privé ont assisté à la séance d'information du 30 septembre 2019. En janvier 2020, le SCRS les a informés de nouveau sur le même sujet. Ensuite, en mars 2020, le SCRS a informé le ministre de la Sécurité publique relativement au cas.

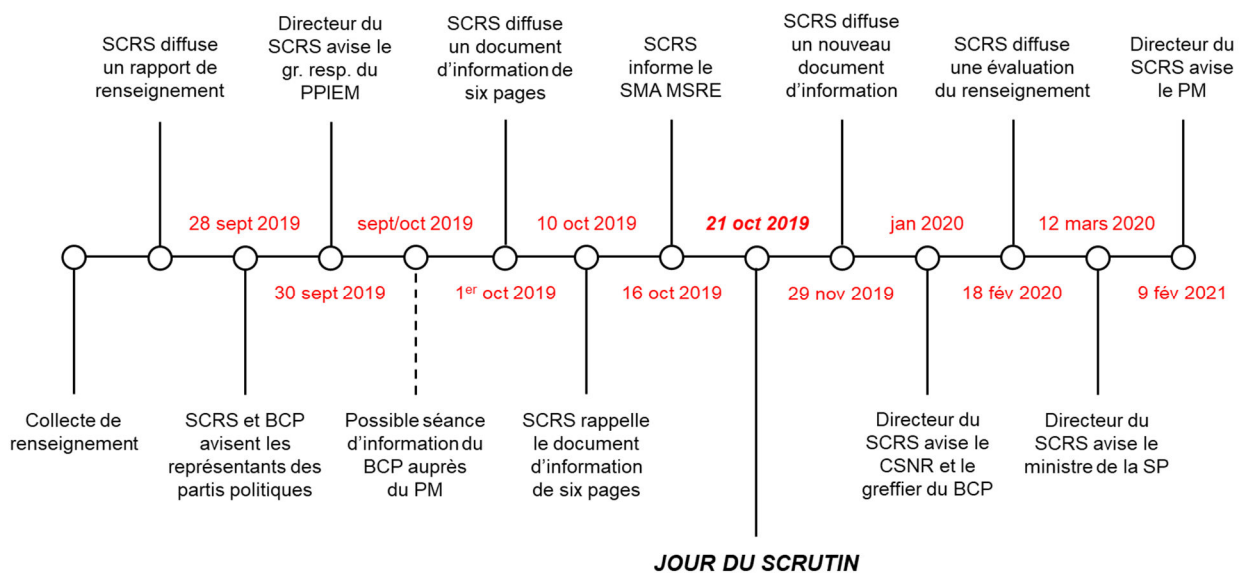


Figure 1. Diffusion du renseignement relatif à l'étude de cas 1 : les dates clés
[La figure a été modifiée pour éliminer l'information préjudiciable.***]

31. Les premiers rapports de renseignement sur les activités d'ingérence étrangère ayant trait au cas en question n'établissaient pas suffisamment de distinction entre les activités politiques courantes et l'ingérence étrangère constituant une menace. Certes, cette distinction était principalement implicite, mais en l'absence d'une compréhension claire de ce qui incitait le SCRS à croire que telle ou telle activité constituait de l'ingérence étrangère, il se pourrait que les utilisateurs du renseignement – particulièrement ceux qui étaient au fait des tactiques employées

pendant les campagnes politiques – n’aient pas été en mesure d’apprécier l’apport du renseignement fourni.

Étude de cas 2 (élection de 2021)

32. L’étude de cas 2 concerne le renseignement collecté *** au sujet des activités d’ingérence étrangère réalisées par la RPC.
33. Le renseignement associé à l’étude de cas 2 a été acheminé *** au Groupe de travail MSRE, au groupe responsable du PPIEM et, peu après l’élection, au premier ministre.
34. Cette diffusion tombait à point nommé, mais le SCRS a dérogé à ses pratiques de diffusion habituelles en limitant le nombre des rapports de renseignement. On ne sait trop si une décision d’application générale a été explicitement prise quant à la suspension de toute production de rapports de renseignement concernant l’étude de cas 2 pendant la période d’élection, ou si le faible nombre des rapports produits a été la conséquence logique de facteurs ponctuels propres à chacun des cas.
35. Le SCRS a envisagé plusieurs options permettant d’aborder et d’atténuer l’ingérence étrangère dans ce cas. ***. Le SCRS a réfléchi en vue de savoir si *** devrait avoir lieu avant ou après l’élection. En définitive, on a établi qu’il serait très imprudent ***. Notamment, le SCRS a indiqué que si ses efforts devaient être connus du public, le Service risquait d’être accusé d’ingérence dans le processus démocratique ***.
36. [***Deux phrases ont été supprimées pour éliminer l’information préjudiciable. Ces phrases décrivaient le processus de communication du renseignement ayant trait aux activités d’ingérence étrangères de la RPC.***]

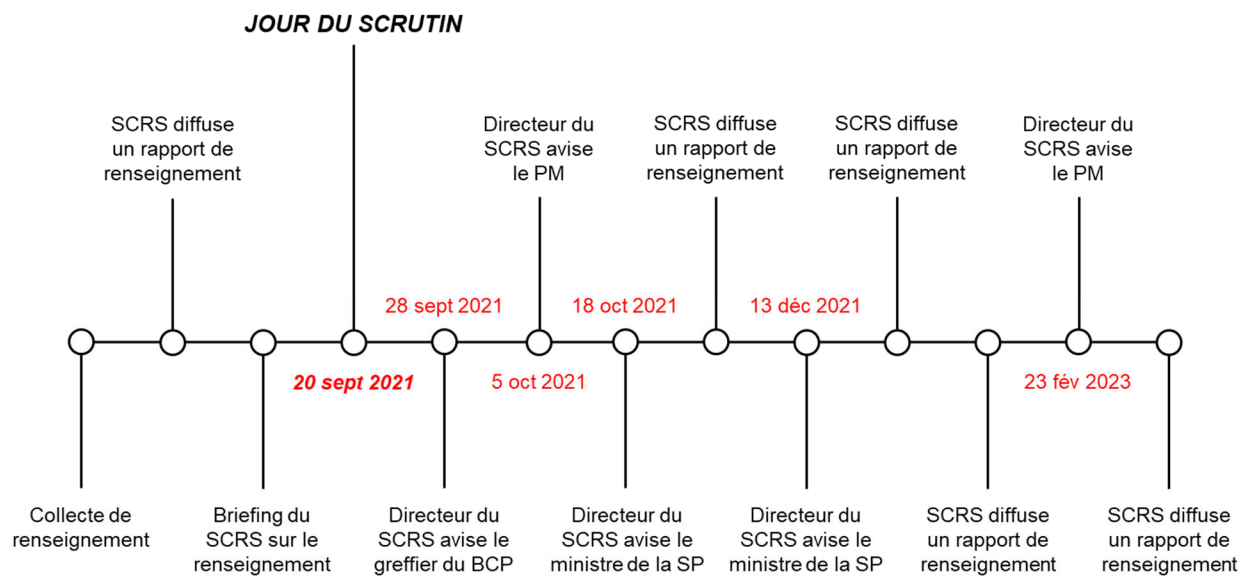


Figure 2. Diffusion du renseignement relatif à l'étude de cas 2 : les dates clés
 [La figure a été modifiée pour éliminer l'information préjudiciable.***]

37. Comme pour l'étude de cas 1, on note certaines difficultés sur le plan de la compréhension qu'ont les utilisateurs quant à l'importance prévue du renseignement fourni. Par exemple, un membre du groupe responsable du PPIEM a demandé des éclaircissements sur le côté « trompeur et clandestin » (éléments clés de la définition que le SCRS donne de la notion d'ingérence étrangère) des activités ***. Le SCRS a également indiqué que *** la RPC *** faisant ainsi fi de l'avis général qu'AMC avait transmis à toutes les missions diplomatiques au Canada et selon lequel [***tout apport***] direct ou indirect *** à l'élection était inapproprié.
38. Le renseignement collecté par le SCRS a été soumis aux entités concernées – notamment au groupe responsable du PPIEM *** – avant l'élection. En effet, selon ceux qui connaissent les travaux du groupe responsable, *** a été considéré comme un « succès » retentissant pour ce qui a trait à l'élection de 2021. Cette perception est généralement partagée par le SCRS *** informant les hauts fonctionnaires ***.
39. Néanmoins, le SCRS a dérogé à son processus habituel de diffusion en conséquence – en partie du moins – du sujet en question (ingérence politique étrangère). De plus, le fait que le SCRS n'a pas été en mesure de dire clairement si la décision d'éluider les produits de renseignement présentés par écrit avait été explicitement prise témoigne, en soi, d'un manque de clarté quant à la façon dont le renseignement sur l'ingérence politique étrangère devrait être traité, particulièrement pendant les élections.
40. Globalement, l'étude de cas 2 s'avère plus révélatrice, non pas en tant qu'exemple de diffusion lacunaire ou inadéquate du renseignement, mais plutôt comme une

illustration des enjeux liés particulièrement à la diffusion du renseignement sur l'ingérence politique étrangère qui, lorsqu'on l'associe à d'autres exemples et d'autres cas, révèle des difficultés globales et systémiques dans la façon dont le SCRS communique l'information qu'il collecte au sujet des processus politiques.

Étude de cas 3 (élection de 2021)

41. L'étude de cas 3 concerne le renseignement collecté au sujet de l'ingérence étrangère que la RPC a exercée dans plusieurs circonscriptions d'une région géographique particulière, mais aussi au sujet de campagnes plus globales qui avaient un lien avec cette région, ciblant l'élection de façon plus générale. On compte plusieurs éléments de renseignement : ayant trait à diverses activités; collectés à divers moments auprès de diverses sources; faisant l'objet de mises en garde et de considérations diverses; diffusées (ou non) à divers moments, dans divers formats et à divers destinataires.
42. Les décisions prises quant au moment et à la façon de diffuser ce renseignement ont donné lieu à des désaccords, à de l'incertitude et à un manque de communication au sein du SCRS. Cette rupture survenait principalement entre les agents appelés à collecter le renseignement dans les régions et ceux responsables de la diffusion dudit renseignement depuis l'Administration centrale (AC) (l'AC englobe [***l'unité spécialisée qui, à l'AC, combine les capacités opérationnelles et analytiques (ci-après désignée par le terme « unité spécialisée de l'AC »)***]⁵ et la haute direction du SCRS). Pour simplifier, les agents de renseignement ne comprenaient pas pourquoi une part du renseignement qu'ils collectaient n'était pas du tout diffusée ou diffusée après ce qu'ils percevaient comme des retards anormaux. En revanche, il est souvent arrivé que l'AC décide de ne pas diffuser (ou de retarder la diffusion) du renseignement pour des raisons – généralement liées au caractère unique de l'ingérence politique étrangère – qui n'ont pas été communiquées ou qui, en l'absence de critères ou de motifs standards, pouvaient sembler arbitraires.
43. Le renseignement portant sur l'ingérence étrangère de la RPC dans une circonscription particulière constitue un exemple typique. [***Une phrase supprimée pour éliminer l'information préjudiciable. Cette phrase traitait de la date/des dates de collecte et des activités de menace décrites par le renseignement.***] Au bureau responsable de la collecte et de l'analyse de ce

⁵ *** a été créé en mars 2021 à titre de nouveau modèle organisationnel pour *** le SCRS ***. *** intègre les capacités opérationnelles et analytiques qui se concentrent sur ***. Hébergé par l'AC du SCRS, *** coordonne ses activités avec celles des bureaux régionaux ***.

renseignement, on a cru bon d'inclure celui-ci dans un rapport de renseignement destiné à la diffusion, d'autant plus qu'il avait trait directement à l'élection. À [***l'automne de 2021***], bon nombre de courriels ont été envoyés depuis la région vers [***l'unité spécialisée de l'AC***], dans lesquels on demandait d'expliquer pourquoi l'information n'avait pas été diffusée. Par la suite, le renseignement a été placé dans un rapport de renseignement (***), puis il a été diffusé le *** 2021. Pour les responsables du bureau, ce retard (***) a considérablement affaibli l'impact de l'information.

44. D'autres renseignements concernant des occurrences ou des exemples distincts d'ingérence étrangère de la part de la RPC *** n'ont jamais été diffusés. En *** 2021, un analyste régional a rédigé un produit d'analyse incorporant ce renseignement, de sorte à produire *** d'ingérence étrangère de la RPC. Toutefois, un analyste principal [***de l'unité spécialisée de l'AC***] a estimé que la version préliminaire du produit ne contextualisait suffisamment *** l'ingérence étrangère de la RPC. Bien qu'au bureau régional, on ait reconnu *** on a néanmoins cru que les mises en garde d'usage (qui sont souvent incluses dans les rapports du SCRS ***) auraient suffisamment contextualisé l'information.
45. [***À l'unité spécialisée de l'AC***], en revanche, on croyait plutôt *** rendait le renseignement problématique au point où, pour en faire rapport, il serait nécessaire de [traduction] « contextualiser ***. L'inquiétude vient du fait que l'information *** advenant qu'elle soit diffusée sans contexte ni caractérisation. Pour l'équipe régionale, cette apparente réticence à faire valoir l'information collectée semblait indiquer que des normes distinctes étaient appliquées au renseignement relatif à l'ingérence politique étrangère.
46. Il y a également eu des difficultés et des désaccords relativement au renseignement portant sur l'ensemble des campagnes d'ingérence. Après l'élection, un parti politique a envoyé au BCP une lettre dans laquelle on faisait état de ce que l'on croyait être de l'ingérence étrangère ciblant ses candidats dans 13 circonscriptions fédérales. L'une des principales préoccupations du parti était une campagne de désinformation dirigée contre lui.
47. Le Groupe de travail MSRE, plus précisément le SCRS et le mécanisme de réponse rapide (MRR) d'AMC, a consacré une importante analyse à cette campagne. En définitive, ni le SCRS ni le MRR n'ont été en mesure d'établir un lien direct avec la RPC. En décembre 2021, le Groupe de travail MSRE a achevé son rapport après action (RAA) sur l'élection de 2021, dans lequel il concluait que [***Une phrase a été modifiée pour en éliminer l'information préjudiciable. La phrase résumait la conclusion du Groupe de travail MSRE selon laquelle celui-ci n'avait pas été en mesure d'établir un lien entre les propos tenus en ligne contre le parti politique et un acteur étatique étranger.***].

48. Toutefois, avant la publication de ce rapport, en *** 2021, le SCRS a collecté du renseignement *** la campagne de désinformation en ligne contre le parti politique.
49. Au sein du SCRS, on ne pouvait se mettre d'accord ni sur la façon de caractériser *** la campagne menée en ligne ni sur la question à savoir si *** devraient ou non être diffusés en tant que renseignement signalant une interférence étrangère exercée par la RPC. [***Deux phrases ont été supprimées pour éliminer l'information préjudiciable. Ces phrases abordaient la question des perspectives concurrentes adoptées par la région et une unité spécialisée de l'AC au sujet de la façon de caractériser le renseignement relatif aux activités d'ingérence étrangère potentielles.***]
50. L'élément crucial de ces perspectives contradictoires était la divergence sur le plan des orientations et de l'appréciation à l'égard des questions délicates associées aux rapports portant sur l'ingérence politique étrangère, divergence qui s'est cristallisée dans les diverses attitudes quant au seuil à partir duquel il convient de faire rapport. [***Deux phrases ont été supprimées pour éliminer l'information préjudiciable. Ces phrases décrivaient les interprétations concurrentes au sein du SCRS quant à certains renseignements sur les activités d'ingérence étrangères possibles, de même que les différences d'opinions qui en découlent relativement à la diffusion desdits renseignements.***] Ainsi, on assurerait aux utilisateurs du renseignement que le SCRS ne fait pas simplement rapport sur les activités normales *** régulièrement part au processus politique, mais plutôt sur des activités posant une menace envers la sécurité nationale du Canada.
51. L'ébauche d'un rapport de renseignement faisant état *** dans l'ingérence étrangère pendant l'élection de 2021 n'a pas été diffusée. Ce renseignement a plutôt été réinvesti dans un produit plus général portant sur l'ensemble des activités d'ingérence étrangère ***. En juillet 2022, [***l'unité spécialisée de l'AC***] a indiqué à la région qu'il avait reporté la publication de la version longue du produit de renseignement jusqu'à ce qu'on puisse obtenir *** lorsqu'il s'agit d'inclure du renseignement électromagnétique (SIGINT) *** dans une analyse. Au bureau régional, par contre, on avait le sentiment que le produit, tel qu'il était rédigé, faisait suffisamment état des activités de menace *** et devait, par conséquent, être diffusé immédiatement. Étant donné que le SCRS pouvait voir le renseignement électromagnétique ***, le report de la diffusion et l'inclusion de cette information dans le produit semblent indiquer que le SCRS sentait le besoin de convaincre les utilisateurs de la pertinence de l'évaluation que le Service avait faite *** plutôt que de simplement fournir cette évaluation en sa qualité de service de renseignement de sécurité du Canada. [***L'unité spécialisée de l'AC***] a d'ailleurs indiqué que la direction du SCRS planifiait de discuter du produit avec de

hauts dirigeants de l'extérieur du SCRS (notamment le CSNR et le greffier du Conseil privé) avant d'en produire la version définitive.

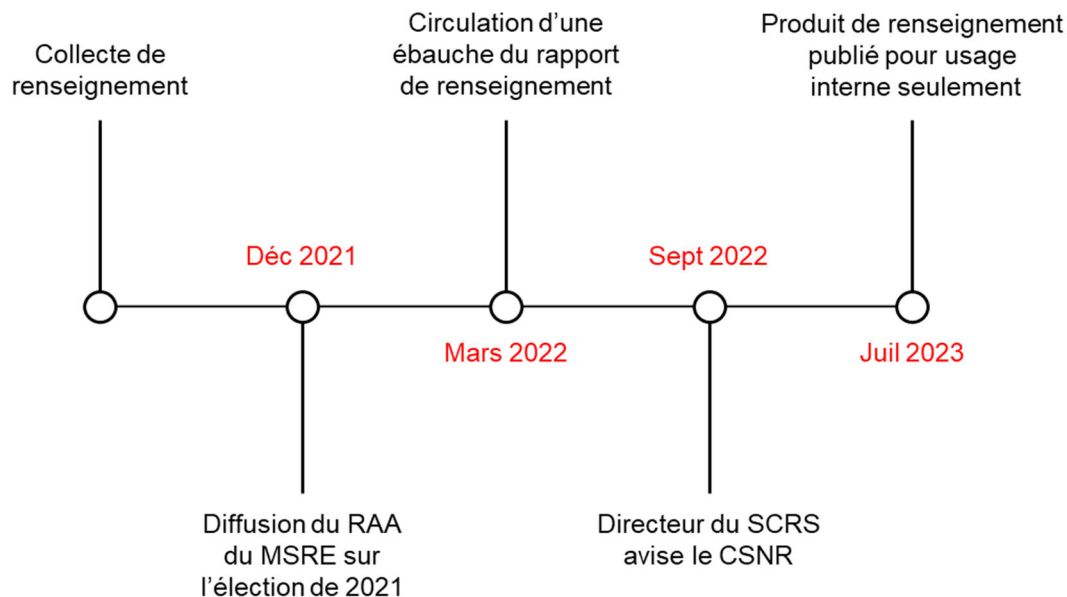


Figure 3. : Diffusion du renseignement *** dans l'élection de 2021 : les dates clés
[La figure a été modifiée pour éliminer l'information préjudiciable.***]

52. Les discussions au sujet du produit se sont poursuivies au cours de l'hiver et du printemps de 2023, et ont abouti à la décision de publier ledit produit en juillet 2023 pour diffusion à l'intérieur du SCRS seulement. Au mois de novembre 2023, le renseignement du SCRS concernant la possible implication *** dans des activités d'ingérence étrangère ciblant le processus électoral de 2021 n'a toujours pas été diffusé (dans un produit de renseignement écrit) à l'extérieur du SCRS, et ce, *** années après avoir été collecté.

Évaluation de la diffusion du renseignement par le SCRS

Conclusion 1. L'OSSNR a conclu que la diffusion, par le SCRS, du renseignement concernant l'ingérence politique étrangère pendant la 43^e et la 44^e élections fédérales était incohérente. Plus précisément, il s'avère qu'en diverses occasions :

- la justification des décisions à savoir si et comment il convenait de diffuser le renseignement n'était pas claire, ce qui a eu une incidence directe sur l'acheminement de l'information;
- la menace posée par les activités d'ingérence politique étrangère n'a pas été clairement communiquée par le SCRS.

Conclusion 2. L'OSSNR a conclu que la diffusion et l'utilisation, par le SCRS, du renseignement sur l'ingérence politique étrangère avaient été marquées par le souci

selon lequel ce type d'action pourrait constituer ou sembler constituer une forme d'ingérence dans le processus démocratique.

Conclusion 3. L'OSSNR a conclu que le SCRS avait fréquemment choisi de présenter des exposés verbaux plutôt que des produits écrits lorsqu'il s'agissait de diffuser du renseignement sur l'ingérence politique étrangère pendant les élections.

Conclusion 4. L'OSSNR a conclu qu'au sein du SCRS, il y avait une rupture entre une région et l'Administration centrale quant à savoir si les rapports sur l'ingérence politique étrangère devaient être assujettis à un seuil élevé de confiance, de corroboration et de contextualisation avant la diffusion.

53. Au sein du SCRS, l'ingérence politique étrangère est considérée comme un sous-ensemble de la sphère globale de l'ingérence étrangère, alors que les enquêtes portant sur les institutions et les processus démocratiques font partie de procédures générales qui régissent le traitement que le SCRS réserve aux institutions fondamentales canadiennes⁶. Toutefois, le renseignement sur l'ingérence politique étrangère présente bon nombre de difficultés qui ne sont portant abordées ni dans la politique ni dans les lignes directrices.
54. Le SCRS a fait face à un dilemme fondamental. D'une part, l'information relative à l'ingérence étrangère dans les élections constituait une priorité pour le gouvernement, et le SCRS avait déployé son dispositif de collecte de sorte à enquêter sur l'ingérence politique étrangère. D'autre part, le SCRS reconnaissait la possibilité que la collecte et la diffusion de renseignement concernant les élections puissent également être interprétées comme des formes d'ingérence dans le processus électoral. Ainsi, une tension de fond demeure : toute mesure – notamment la diffusion de renseignement – prise par le SCRS avant ou pendant l'élection ne doit, ni en fait ni en apparence, influencer sur celle-ci.
55. Cette dynamique est bel et bien reconnue au sein du SCRS, mais n'est exprimée ni dans la politique ni dans les lignes directrices. Or, il importe d'abord de souligner, en outre, que les considérations ou les critères spécifiques suivant lesquels le SCRS pourrait établir un juste équilibre entre ces deux impératifs concurrents sont difficiles à saisir. Lorsqu'elles ne sont pas clairement formulées, les décisions paraissent arbitraires. Comme il était difficile de savoir, surtout pour les responsables de la collecte de renseignement, quels étaient les motifs généraux ou les politiques appelés à orienter les mesures de diffusion du

⁶ Les institutions fondamentales canadiennes sont représentées par les institutions religieuses, les intervenants du monde de la recherche, les syndicats, les institutions gouvernementales et politiques ainsi que les médias.

renseignement sur l'ingérence politique étrangère, il devenait tout aussi difficile de savoir comment ces motifs et ces politiques devaient orienter chacune des décisions. Il convient d'ailleurs de souligner que les lacunes sur le plan de la clarté ont été génératrices de frustration (comme l'illustre l'énoncé d'un courriel : [traduction] « à quoi sert la collecte si l'information que nous recueillons n'est ni traitée ni diffusée? »).

56. De plus, comme ils ne savaient trop sur quels motifs se fonder pour décider des mesures à prendre (ou pour relayer l'information à l'externe), les décideurs ont fini par développer une aversion naturelle au risque. Il va sans dire que cette situation a engendré de la frustration chez ceux qui doivent conseiller les décideurs. Enfin, comme les motifs demeuraient flous, il devenait impossible, au sein du SCRS, de tenir des discussions rationnelles et de débattre sur l'établissement d'un juste équilibre entre les impératifs concurrents (informer sans influencer), ou d'afficher quelque cohérence dans la façon de mettre en œuvre cet équilibre.
57. On a relevé plusieurs cas où le renseignement n'a pas été intégré dans les brefs rapports de renseignement brut, mais a plutôt été retenu pour intégration dans des produits analytiques plus élaborés. Cette dynamique particulière qui se manifeste lorsqu'il s'agit d'ingérence politique étrangère semble indiquer qu'en général, les produits d'analyse constituent les meilleurs vecteurs de communication de l'information collectée. D'après ce que l'on observe, les décisions semblent avoir été prises au cas par cas et pourraient laisser entendre qu'il y avait une certaine réticence à placer l'information dans les rapports de renseignement, ce qui contrevient pourtant aux pratiques habituelles du SCRS en matière de diffusion.
58. Ainsi, la préférence pour les exposés verbaux comme mode de diffusion pendant les élections constituait une dérogation aux pratiques de diffusion que le SCRS adopte généralement. Qu'elle soit justifiée ou non, cette dérogation porte à croire qu'il convient d'adopter des pratiques spéciales dans le cas de l'ingérence politique étrangère, et ce, même s'il n'y a aucune politique ni aucune procédure qui permettent de définir clairement ce que ces pratiques spéciales sont censées être. Mais en plus, cette dérogation, crée des difficultés lorsqu'il s'agit d'encadrer et de documenter la communication de l'information.
59. Cette nébulosité qui caractérise les processus se répercute également sur l'approbation des activités de lutte contre l'ingérence politique étrangère. Bien que le pouvoir formel d'approbation d'une activité particulière puisse être exercé à un certain niveau (par exemple, celui du directeur général régional), on reconnaissait tout de même que le niveau informel d'approbation pour ce qui a trait aux activités liées à l'ingérence politique étrangère revenait à la haute direction, notamment au sous-directeur des Opérations, voire au directeur. Bien que la politique ne prévoie rien à cet égard, il est devenu normal de « sensibiliser » ou d'informer les

représentants du BCP avant que le SCRS puisse entreprendre certaines activités de lutte contre l'ingérence étrangère.

60. Par exemple, avant l'élection de 2021, le SCRS a offert des séances d'information sur la sécurité préventive (SISP) ayant pour objet de sensibiliser les députés au sujet de la menace posée par l'ingérence étrangère. Un bureau régional a planifié une série de SISP à l'intention d'un nombre limité de députés que l'on estimait à risque d'être ciblés par des activités d'ingérence politique étrangère. Cependant, l'AC a exigé l'arrêt des SISP, le temps que [***l'unité spécialisée de l'AC***] prépare une stratégie nationale portant sur les SISP, laquelle visait les mêmes objectifs tout en misant sur les enseignements tirés d'une campagne semblable ayant eu lieu avant l'élection de 2019.
61. La campagne nationale a été conçue [***Une phrase a été modifiée et une autre supprimée pour éliminer l'information préjudiciable. Ces phrases décrivaient des méthodes et des tactiques employées par le SCRS.***] Advenant qu'elle soit dévoilée, cette intention pouvait être perçue comme une intervention inappropriée du SCRS dans le processus démocratique.
62. Probablement en raison de cet élément sensible, la campagne nationale a fait face à des complications causées par le vaste processus d'approbation, mais aussi par la décision de sensibiliser également les responsables du BCP et de Sécurité publique avant le procéder aux séances en tant que telles. En définitive, la complexité et les retards liés à la campagne nationale ont fait en sorte que celle-ci n'a pu se dérouler comme prévu. Ainsi, la région a décidé de rencontrer le plus grand nombre possible des députés initialement visés par les SISP, et ce, avant le début de la période électorale. Tout contact avec les députés pendant la période électorale était jugé inapproprié.
63. Des éléments sensibles liés aux activités de lutte contre l'ingérence politique étrangère ont également influé [***Une phrase a été modifiée et trois autres supprimées pour éliminer l'information préjudiciable. Ces phrases décrivaient les objectifs et la mise en œuvre d'une activité opérationnelle du SCRS.***]. Il s'agissait là [traduction] « d'un choix conscient [...] en raison d'éléments sensibles sur le plan politique » qui, selon le SCRS, pourraient avoir atténué l'effet stratégique attendu de [***l'activité opérationnelle du SCRS***].
64. Enfin, ces éléments sensibles ont également influé sur la diffusion de produits de renseignement particuliers. Principalement, comme il en a été question plus tôt, le renseignement collecté en *** 2021 a finalement été publié en juillet 2023, dans un produit de renseignement pour diffusion réservée au SCRS. Après une vaste consultation, une révision approfondie et de longs retards, un haut dirigeant du

SCRS a décidé de ne pas diffuser le produit à l'extérieur du SCRS (voir l'étude de cas 3).

65. Au cœur des questions abordées plus tôt, on retrouve le manque de clarté et la communication lacunaire qui caractérisent les enquêtes du SCRS sur l'ingérence politique étrangère. Globalement au sein du SCRS, on avait de plus en plus l'impression que les règles et les décisions étaient établies, voire modifiées, malgré l'absence d'une stratégie ou d'orientations qui soient cohérentes.
66. En soi, le renseignement ne constitue pas une preuve, mais il n'est pas non plus le fruit de spéculations, de conjectures ou de rumeurs. En théorie, le seuil ou la norme permettant de déterminer quel renseignement doit être diffusé devraient être uniformes pour l'ensemble des activités liées aux menaces. En pratique, toutefois, les cas examinés montrent qu'il y avait, à tout le moins, la perception selon laquelle des normes plus rigoureuses s'appliqueraient au renseignement ayant trait à l'ingérence politique étrangère. Certes, un haut dirigeant du SCRS a indiqué à l'OSSNR que les normes s'appliquant au renseignement sur l'ingérence politique étrangère *n'étaient pas* différentes lorsqu'on les comparait au reste de l'information sur les menaces, mais il a également affirmé qu'il convenait de tenir compte de certains éléments sensibles lorsqu'il était question de diffuser du renseignement au sujet d'une personne évoluant dans la sphère politique. Par exemple, ce type d'information pourrait avoir une incidence sur la carrière de cette personne, notamment sur sa capacité à prendre part aux processus démocratiques.
67. Par ailleurs, des agents régionaux responsables de la collecte et de l'analyse croyaient que l'AC du SCRS ([***]l'unité spécialisée de l'AC***) et la haute direction) cherchait trop à obtenir des preuves irréfutables lorsqu'il s'agissait d'établir des liens entre les activités et les acteurs étatiques.
68. La maximisation des éléments corroboratifs constitue une part essentielle du travail effectué dans la sphère du renseignement. Par définition, les normes doivent être uniformes et s'appliquer uniformément en toute circonstance. Or, la position voulant que la maximisation des éléments corroboratifs ou les normes de diffusion s'appliquent de la même façon à l'ingérence politique étrangère et aux autres types de rapports s'avère insoutenable, si l'on n'arrive pas à mettre clairement en évidence la façon dont les décisions sont concrètement prises. Tout refus de tenir compte du caractère distinct de l'ingérence politique étrangère mène à la confusion et à la consternation.
69. L'ingérence politique étrangère se produit souvent dans une « zone grise » se trouvant à la limite qui sépare les activités politiques et diplomatiques légitimes et ouvertes des activités d'ingérence secrète et clandestine. Bon nombre des

utilisateurs du renseignement sur l'ingérence politique étrangère connaissent bien les activités des sphères politique (par exemple, les ministres, les députés et les partis politiques) et diplomatique (par exemple, les responsables d'AMC). Ce facteur engendre des difficultés pour le SCRS lorsqu'il s'agit d'exprimer clairement aux utilisateurs du renseignement les raisons pour lesquelles les rapports sont importants et liés à des menaces.

70. En résumé, le SCRS fait rapport sur des activités qui ont lieu dans le domaine de spécialité des clients qu'ils servent. Concrètement, cette situation fait en sorte que tout renseignement diffusé doit résulter d'une compréhension suffisante de ce qui distingue les activités légitimes des activités illicites. La limite est difficile à tracer, particulièrement lorsque l'on comprend que l'ingérence étrangère de la RPC se concrétise par une accumulation progressive d'activités et de pressions qui, en soi et sans contextualisation, pourraient paraître anodines, mais qui, une fois réunies, finissent par constituer une campagne visant à s'ingérer dans la démocratie du Canada. L'ingérence étrangère de la RPC s'apparente davantage à un grondement continu qu'à un retentissant coup de canon.
71. On compte de nombreuses lacunes déterminantes lorsqu'on se penche sur les mesures du SCRS en matière de diffusion et d'utilisation du renseignement ayant trait à l'ingérence politique étrangère. Premièrement, le SCRS n'a pas clairement défini sa tolérance au risque à l'égard des activités de lutte contre l'ingérence politique étrangère. Une définition claire de la tolérance au risque permet à ceux qui approuvent les mesures de bien saisir les limites à l'intérieur desquelles le SCRS est en mesure de bien fonctionner.
72. Deuxièmement et dans le même ordre d'idées, le processus d'approbation relatif aux activités de lutte contre l'ingérence politique étrangère ne reflète pas toujours ce qui se passe en pratique. À titre d'exemple, il y a peu de directives et d'attentes qui soient clairement exprimées dans la politique du SCRS concernant les occasions et les raisons qui justifient la consultation d'entités externes – comme Sécurité publique et le BCP – avant l'exécution de mesures ou d'activités, et il n'y a aucune directive ni aucune attente qui fasse état de la dynamique particulière qui s'applique aux activités de lutte contre l'ingérence politique étrangère citées plus haut. Il convient de noter qu'en mai 2023, le ministre de la Sécurité publique a émis, pour le SCRS, les « Directives ministérielles sur les menaces à la sécurité du Canada dirigées contre le Parlement et les parlementaires », lesquelles font état des principes régissant les consultations dans ce contexte particulier. Toutefois, les DM n'abordent pas la question de l'ingérence politique étrangère dirigée contre les autres institutions démocratiques.
73. Troisièmement, le SCRS n'a pas explicitement proposé de seuil relativement aux mesures de production et de diffusion du renseignement en matière d'ingérence

politique étrangère. C'est-à-dire, le niveau de confiance et de corroboration requis pour que l'information collectée soit incluse dans un produit de renseignement en plus du niveau de contextualisation, qui font en sorte que le produit pourra être diffusé auprès des clients du gouvernement du Canada. Les éléments sensibles associés à ce type de renseignement ainsi que les exigences correspondantes appelées à optimiser la confiance et la corroboration, par comparaison à d'autres types de renseignement de sécurité, devraient être reconnus. Par exemple, le SCRS pourrait envisager d'évaluer si *** critères *** s'appliquant à la production de rapports de renseignement sont adaptés aux particularités du renseignement sur l'ingérence politique étrangère⁷.

74. Ce qu'il faut, en définitive, c'est une politique et une stratégie détaillées portant sur tous les aspects de la façon dont le SCRS aborde (réalisation d'enquêtes, production de rapports et mise en œuvre de mesures) la menace que constitue l'ingérence politique. Ces outils rehausseraient le degré de cohérence entre les régions et l'AC, et amélioreraient, de façon plus générale, la compréhension et la communication entre les divers échelons de l'organisation, depuis les agents de renseignement et les analystes jusqu'aux membres de la haute direction. Par la même occasion, ces outils signifieraient aux intervenants du gouvernement du Canada, en particulier aux décideurs principaux, que le SCRS a attentivement pris en compte tous les aspects de l'ingérence politique étrangère, y compris les éléments sensibles qui la caractérisent, en plus de faire rapport et de formuler des conseils au sujet de cette menace en se fondant sur des normes et des seuils rigoureusement établis.
75. Le Canada n'est pas le seul pays à faire face à l'ingérence politique étrangère. Au cours des dernières années, tous ses partenaires de la Collectivité des cinq (Australie, Nouvelle-Zélande, États-Unis et Royaume-Uni) ont publiquement reconnu la menace posée par l'ingérence étrangère que la RPC exerce à l'égard de leurs processus démocratiques respectifs. En l'occurrence, il conviendra profiter de l'occasion pour tirer parti de ces expériences communes et pour établir les pratiques exemplaires qui s'imposeront.

⁷ ***

Recommandation 1. L'OSSNR recommande que le SCRS élabore, suivant des consultations auprès des parties intéressées du gouvernement, une politique complète appelée à encadrer ses interventions face à la menace que pose l'ingérence politique étrangère. Cette politique devrait :

- indiquer précisément les seuils et les pratiques à respecter pour la communication et la diffusion du renseignement concernant l'ingérence politique étrangère. Notamment, il faudrait indiquer les niveaux appropriés de confiance, de corroboration, de contextualisation et de caractérisation qui détermineront si le renseignement doit faire l'objet d'un rapport;
- faire clairement état de la tolérance au risque que le SCRS peut appliquer lorsqu'il s'agit de prendre des mesures contre la menace que pose l'ingérence politique étrangère;
- mettre en place des processus clairs d'approbation et de notification (ce qui inclut les consultations externes) pour toutes les activités ayant trait à la lutte contre l'ingérence politique étrangère;
- faire clairement état de toute exigence ou procédure particulières pouvant s'appliquer, s'il y a lieu, pendant la période d'élection, ce qui comprend notamment les procédures permettant de diffuser en temps voulu le renseignement sur l'ingérence politique étrangère;
- analyser les pratiques exemplaires des partenaires internationaux (particulièrement ceux de la Collectivité des cinq) en matière d'enquête et d'établissement de rapports concernant l'ingérence politique étrangère.

Partie 2 : Le Groupe de travail MSRE et le groupe responsable du PPIEM

76. À la suite de l'ingérence étrangère russe dont il a été démontré qu'elle avait bel et bien eu lieu lors de l'élection présidentielle de 2016, aux États-Unis, le gouvernement du Canada a instauré une série de mesure visant à protéger l'intégrité des élections fédérales. Trois de ces mesures s'avèrent pertinentes dans le cadre du présent examen :

- Le groupe responsable du Protocole public en cas d'incident électoral majeur (PPIEM). Établi suivant une Directive du Cabinet, le PPIEM s'utilise pendant la période électorale et est administré par un groupe de hauts

fonctionnaires⁸. Le groupe évalue l'information sur la sécurité et le renseignement dans le but d'établir s'il y a lieu d'annoncer publiquement [traduction] « qu'un incident ou une série d'incidents ont eu lieu et risquent de compromettre la capacité du Canada à tenir des élections qui soient libres et justes ». Or, le protocole n'a pas été utilisé – c.-à-d. qu'aucune annonce publique n'a été faite – lors des élections de 2019 ou de 2021.

- Le Groupe de travail sur les menaces en matière de sécurité et de renseignements visant les élections (MSRE). Le Groupe de travail MSRE se compose de représentants issus du SCRS, du CST, de la GRC et d'AMC. Le principal objectif du Groupe de travail est de fournir au groupe responsable du PPIEM des rapports de renseignement coordonnés concernant les menaces qui pèsent sur les élections.
- Le mécanisme de réponse rapide (MRR) du G7. Créé à l'occasion de la réunion du G7 tenue à Charlevoix en 2018, le MRR du Canada relève d'AMC et s'attaque aux menaces étrangères qui planent sur les processus démocratiques, en procédant à l'analyse des menaces puis à la rédaction de rapports sur les activités de manipulation d'information menées en lignes par les acteurs étatiques étrangers. L'équipe du MRR tient lieu de représentant d'AMC au sein du Groupe de travail MSRE.

Ces entités ont tenu un rôle important pour ce qui concerne l'acheminement du renseignement sur l'ingérence étrangère de la RPC pendant les élections de 2019 et de 2021. Pour l'essentiel, le Groupe de travail MSRE a servi – ou était censé servir – de courroie de transmission pour le renseignement sur les menaces, alors que le groupe responsable du PPIEM devait recevoir cette information tout en étant investi d'un mandat particulier, celui de communiquer (ou décider de ne pas communiquer) au public canadien l'information qui lui avait été soumise.

Conclusion 5. L'OSSNR a conclu que le Groupe de travail MSRE et le groupe responsable du PPIEM n'avaient pas été conçus pour s'attaquer convenablement à l'ingérence étrangère traditionnelle d'origine humaine. Plus précisément :

- Le Groupe de travail MSRE se concentre sur les activités de menace pendant la période électorale, mais il faut également savoir que l'ingérence étrangère a aussi lieu entre ces périodes.

⁸ Le groupe responsable du PPIEM est composé des membres suivants : le greffier du Conseil privé, le conseiller à la sécurité nationale et au renseignement (CSNR) auprès du premier ministre, le sous-ministre de la Justice et sous-procureur général du Canada, le sous-ministre de la Sécurité publique et le sous-ministre des Affaires étrangères.

- La représentation d’Affaires mondiales Canada au sein du Groupe de travail MSRE se concentrait sur les activités d’ingérence étrangères menées en ligne.
- Le seuil particulièrement élevé que le groupe responsable du PPIEM respecte pour ce qui concerne les annonces publiques risque très peu d’être atteint dans le cas de l’ingérence étrangère traditionnelle, puisque celle-ci consiste surtout à cibler certaines circonscriptions.

77. La structure et l’orientation du Groupe de travail MSRE et du groupe responsable du PPIEM ont été façonnées par la nécessité de protéger les élections contre une ingérence étrangère généralisée et coordonnée qui sévit jusqu’au jour de l’élection inclusivement. En l’occurrence, il s’agit de protéger les élections canadiennes contre le type d’ingérence étrangère (principalement de la désinformation en ligne) dont on a été témoin aux États-Unis et ailleurs dans le monde.
78. Par la même occasion, la collectivité de la sécurité et du renseignement a reconnu que l’ingérence d’origine humaine, que l’on dit « traditionnelle », avait été et continue d’être la plus importante menace envers les processus et les institutions démocratiques du Canada. Par exemple, dans l’aperçu qu’il a donné de la menace en 2021, le Groupe de travail MSRE a indiqué que les auteurs d’ingérence étrangère avaient principalement recours à des tactiques axées sur les interventions humaines [traduction] « en réaction, avant tout, à la façon dont le Canada organise ses élections [...], mais aussi en raison du fait que les opérations d’influence HUMINT s’avèrent plus efficaces que les activités en ligne, compte tenu de la structure du système électoral canadien ». De fait, la prédominance de l’ingérence étrangère traditionnelle était connue avant 2019, et les expériences subséquentes n’ont fait que renforcer cette perception.
79. Malgré cette reconnaissance, les paramètres selon lesquels le Groupe de travail MSRE et le groupe responsable du PPIEM fonctionnent ne correspondent pas à la nature de la menace qui émane de l’ingérence étrangère traditionnelle.
80. À l’occasion d’un bilan postélectoral, un membre du groupe responsable du PPIEM a indiqué qu’aucune campagne d’ingérence d’envergure fructueuse n’avait eu lieu, et que l’élection avait été exempte de menace, si l’on fait exception de quelques éléments mineurs. Selon l’un des membres du groupe responsable du PPIEM, l’ingérence étrangère qui a eu lieu dans une circonscription particulière *** [traduction] « était sans importance pour l’élection » et, par conséquent, ne faisait pas partie du mandat du groupe. Pendant la même réunion, le directeur du SCRS a fait valoir que le [traduction] « plus important cas » d’ingérence étrangère par la RPC pendant l’élection se résumait aux événements survenus dans cette circonscription. Le directeur a également déploré que [traduction] « la machine »

(le Groupe de travail MSRE et le groupe responsable du PPIEM) n'ait pas été conçue pour faire face à l'ingérence étrangère en dehors des périodes d'élections.

81. Contrairement aux opérations ponctuelles ou aux campagnes de grande envergure (notamment la désinformation en ligne menée à grande échelle), le renseignement sur l'ingérence étrangère traditionnelle dans les élections se veut plutôt granulaire et spécifique, et s'intéresse davantage aux activités que des particuliers mènent dans certaines circonscriptions. L'évaluation de l'incidence de ces activités au niveau des circonscriptions nécessite de recevoir et d'analyser continuellement tout le renseignement pertinent, ce qui est particulièrement difficile compte tenu de la brève période durant laquelle une élection se déroule.
82. De même, l'un des éléments centraux de l'ingérence étrangère traditionnelle est que celle-ci se déroule sur le long terme et ne cantonne pas forcément aux périodes électorales. Bien que les activités du Groupe de travail MSRE se poursuivent l'année durant, sa capacité et son rythme de fonctionnement n'en sont pas moins réduits en dehors des périodes électorales. De plus, son principal centre d'intérêt demeure la période électorale ainsi que le résultat et l'intégrité du vote au jour du scrutin. En quelque sorte, la concentration sur ces aspects mine la capacité du Groupe de travail à s'attaquer à toutes les facettes d'une ingérence étrangère traditionnelle qui, pour sa part, ne se limite pas aux périodes électorales et menace les institutions démocratiques dans leur ensemble.
83. Il convient également de prendre en compte la présence de l'équipe du MRR qui représente AMC au sein du Groupe de travail. Le MRR est conçu spécialement pour fonctionner en ligne dans le but de surveiller les médias sociaux et de détecter les activités pouvant constituer de l'ingérence étrangère, notamment la propagation et l'amplification de la désinformation. Par contre, la capacité d'AMC à analyser le renseignement ayant trait à l'ingérence étrangère traditionnelle et de concevoir des mesures d'intervention contre cette ingérence n'est pas suffisamment représentée au sein du Groupe de travail. L'ingérence étrangère traditionnelle s'exerce souvent par l'intermédiaire ***. AMC pourrait être appelé à tenir un rôle important sur le plan de l'intervention (par exemple, l'émission de protestations officielles ou l'expulsion de diplomates) et de l'interprétation (par exemple, pour ce qui concerne la distinction entre « ingérence étrangère » et « activité diplomatique légitime »), rôle qui s'étend au-delà des limites du mandat exercé actuellement par l'équipe du MRR.
84. Enfin, le seuil que le groupe responsable du PPIEM respecte relativement aux annonces publiques portant sur l'intégrité d'une élection est fonction de l'ingérence étrangère générale et systématique, à savoir celle qui est exercée dans le cadre de campagnes de désinformation en ligne ou d'autres types de cyberactivités. Concrètement, cela signifie que le public pourrait ne recevoir aucune

communication de la part du groupe responsable du PPIEM, même si de l'ingérence étrangère d'une certaine ampleur devait avoir lieu, pour peu que ladite ingérence demeure en deçà de ce qui est pourtant reconnu comme un seuil étonnement élevé.

85. Le manque de communication publique – de transparence – risque d'engendrer de nombreuses difficultés et peut être interprété de multiples façons. Lorsque l'information concernant des tentatives particulières d'ingérence étrangère fait surface après l'élection, aucune communication transmise pendant l'élection ne peut être interprétée comme étant, de la part du gouvernement, une lacune sur le plan des mesures ou un manque de volonté à prendre des mesures. Lorsqu'aucune de ces informations ne fait surface et que l'on estime que l'intégrité de l'élection n'a aucunement été menacée par l'ingérence étrangère, on risque de se donner une fausse impression quant à l'ampleur de l'ingérence étrangère qui a eu lieu.

Recommandation 2. L'OSSNR recommande que le Groupe de travail MSRE définisse ses priorités en fonction des menaces réelles, notamment celles qui se concrétisent en dehors de la période électorale en tant que telle.

Recommandation 3. L'OSSNR recommande qu'Affaires mondiales Canada (AMC) et le Bureau du Conseil privé (BCP) veillent à ce que la représentation d'AMC au sein du Groupe de travail MSRE tire parti de la capacité du ministère à analyser et à traiter l'ingérence étrangère traditionnelle d'origine humaine, et ce, à titre de complément au mandat de l'équipe du mécanisme de réponse rapide.

Recommandation 4. L'OSSNR recommande que le Bureau du Conseil privé charge le groupe responsable du PPIEM d'élaborer de nouvelles stratégies permettant de réagir à l'intégralité des menaces qui se posent pendant les périodes électorales, notamment lorsque lesdites menaces se concrétisent dans des circonscriptions particulières.

Partie 3 : L'acheminement du renseignement sur l'ingérence étrangère de la RPC

86. La troisième et dernière section du présent rapport s'éloigne quelque peu du contexte électoral à proprement parler pour se pencher plutôt sur la question plus générale de l'acheminement du renseignement concernant l'ingérence étrangère de la RPC entre 2018 et 2023. Comme il a été dit, l'ingérence politique étrangère est chronique et omniprésente. La collectivité du renseignement recueille continuellement du renseignement sur l'ingérence politique étrangère de la RPC.

Ce renseignement est échangé horizontalement, au sein de la collectivité, ainsi que verticalement, avec les principaux décideurs, notamment les représentants élus.

87. Les échanges de renseignement effectués de façon responsable entre les organisations constituent une caractéristique importante de toute collectivité de la sécurité et du renseignement digne de ce nom. Certes, les éléments sensibles, notamment les sources et les méthodes de travail, rendent nécessaire la classification du matériel sans oublier que le principe du besoin de connaître restreint le nombre des personnes autorisées à voir certaines informations. Or, les échanges réciproques de renseignement entre les organisations renforcent la capacité de chacune à informer ses décideurs dans la mesure où ces échanges permettent à chaque entité de présenter son point de vue en fonction de son expertise et de son mandat.

Conclusion 6. L'OSSNR a conclu que la diffusion restreinte de certains renseignements du SCRS et du CST auprès des hauts responsables exclusivement avait réduit la capacité de la Gendarmerie royale du Canada, d'Affaires mondiales Canada et du Bureau du Conseil privé à tenir compte desdits renseignements au moment de procéder à leur analyse.

88. En ce qui a trait au renseignement sur l'ingérence étrangère de la RPC, les rapports provenant des principaux « collecteurs » (le SCRS et le CST) ont alimenté les analyses de renseignement faites par les autres organisations de la collectivité de la sécurité et du renseignement concernées par le présent examen (AMC, la GRC et le BCP).
89. Toutefois, ces échanges entre organisations n'ont pas eu que de bons côtés. Par exemple, une évaluation d'AMC datant de la fin d'août 2021 met en avant du renseignement du SCRS où il est question de l'ingérence politique de la RPC, mais omet de faire état d'autres renseignements du SCRS, qui sont pourtant pertinents pour l'évaluation d'AMC. Compte tenu de la sensibilité du renseignement, toutefois, le rapport de renseignement du SCRS qui était pertinent pour l'analyse d'AMC – mais qui n'avait pas été fourni – a été envoyé à un certain nombre de « destinataires désignés seulement », ce qui a fait que les hauts responsables d'AMC y ont eu accès, alors que les analystes de la Direction générale du renseignement d'AMC n'y ont pas eu accès. Cette dynamique caractérise bon nombre des rapports de renseignement qui ont été produits et diffusés au sujet de l'ingérence politique étrangère de la RPC, ce qui a parfois causé des difficultés aux organisations destinataires lorsqu'il s'agissait d'incorporer ledit renseignement dans leurs propres évaluations analytiques.

90. Par exemple, *** dans le cas de l'expulsion de Zhao Wei, diplomate de la RPC, en mai 2023⁹, ***. (Dans le même temps, des désaccords ont persisté entre le SCRS et AMC s'agissant de savoir ce qui constitue ou non une « activité diplomatique légitime ».)
91. Une dynamique semblable caractérisait le renseignement électromagnétique (SIGINT) du CST sur l'ingérence étrangère de la RPC. En effet, plusieurs rapports produits finis – produits de renseignement standards du CST – étaient bel et bien incorporés aux analyses d'AMC, du BCP et de la GRC. Or, une partie du renseignement le plus pertinent était classifiée à un niveau tel que sa diffusion s'en trouvait considérablement restreinte, un facteur attribuable au niveau de sensibilité de la méthode de collecte. Ainsi, ce renseignement était réservé à un nombre limité de personnes (parmi les hauts responsables) qui, au sein du gouvernement, détenaient l'endoctrinement requis.
92. Il convient de trouver un juste équilibre entre, d'une part, la protection de l'information sensible par l'imposition de contrainte à la diffusion et, d'autre part, le fait de veiller à ce que toute information pertinente soit échangée en vue d'alimenter l'analyse du renseignement et d'apporter des éclaircissements quant aux mesures que le gouvernement devrait prendre. L'OSSNR n'a pas tenté de savoir si certains produits de renseignement étaient ou non « surclassifiés », mais a tout de même remarqué que les décisions en matière de classification avaient une incidence directe sur la diffusion.

Conclusion 7. L'OSSNR a conclu que le SCRS et Sécurité publique ne disposaient d'aucun registre permettant de savoir qui reçoit et qui lit certains produits de renseignement, une carence qui crée des lacunes sur le plan de la responsabilisation.

93. Au sein du gouvernement du Canada, le renseignement est échangé de diverses façons. Quant au renseignement du SCRS, il peut être échangé directement par l'envoi de courriels sécurisés ou par le téléversement des produits dans des systèmes comme le Réseau canadien Très secret (RCTS) ou le répertoire SLINGSHOT du CST¹⁰. Des copies papier de produits peuvent être diffusées par l'intermédiaire du programme des agents des relations avec la clientèle (ARC) du CST, c'est-à-dire auprès d'agents intégrés au sein de divers ministères et organismes. Certains ministères, notamment AMC et Sécurité publique, disposent de leurs propres agents de diffusion du renseignement. Les courriels sécurisés

⁹ Zhao a été déclaré *persona non grata* au mois de mai 2023.

¹⁰ Le renseignement électromagnétique (SIGINT) du CST est mis à la disposition d'utilisateurs par l'intermédiaire de SLINGSHOT, un système qui tient un registre détaillé des lectures de contenus.

auxquels sont joints des produits de renseignement contiennent des consignes indiquant, au destinataire, à qui (au sein du ministère) ledit produit doit parvenir (par exemple, aux sous-ministres et aux ministres).

94. Pendant la période visée par l'examen, le SCRS n'avait pas les moyens de faire un suivi rigoureux permettant de savoir qui avait reçu le renseignement et qui en avait pris acte. Cette lacune était en partie attribuable aux systèmes de suivi interne des divers ministères destinataires, lesquels pourraient ne pas avoir intégralement saisi ces données. Or, à titre d'auteur de l'information sensible, le SCRS constitue l'entité à laquelle il incombe de contrôler et de documenter les accès.

Le renseignement concernant l'ingérence exercée par la RPC sur un député

95. Le fait de ne pas savoir qui a lu les documents a eu des conséquences qui se sont manifestées dans la controverse entourant le renseignement ayant trait au ciblage exercé par la RPC à l'endroit d'un député en exercice.
96. En mai 2023, des reportages médiatiques ont révélé que le gouvernement du Canada disposait de renseignement indiquant qu'un député et les membres de sa famille avaient fait « l'objet » de sanctions de la part de la RPC.
97. Le propos des médias et du public tournait autour de deux produits du SCRS. D'abord, une évaluation de renseignement du SCRS remontant à juillet 2021, [***Une phrase a été modifiée pour éliminer l'information préjudiciable. La phrase décrivait le contenu de l'évaluation de renseignement dans lequel il y avait du renseignement sur les activités d'ingérence étrangère de la RPC.***]. Le second intitulé [traduction] « Note de gestion des enjeux » (*Issues Management Note*) a été envoyé par le SCRS aux hauts responsables pour les aviser que le Service informerait deux députés (notamment le député en question) concernant les activités de menace exercées à leur endroit par la RPC.
98. Or, on a eu tort de mettre l'accent sur ces deux produits. Ni l'un ni l'autre ne constituait le mécanisme par lequel le ministre et le sous-ministre de la Sécurité publique étaient censés être tenus au courant des menaces proférées par la RPC à l'endroit du député et des membres de sa famille.
99. Il convient plutôt de retourner [***avant mai 2021***] où on a vu [***du renseignement du SCRS***] sur l'incident où la RPC avait ciblé le député. [***Ce renseignement du SCRS a***] été envoyé à une liste de destinataires désignés, dans laquelle figuraient le sous-ministre et le ministre de la Sécurité publique. [***Le renseignement du SCRS***] a été envoyé par courriel sécurisé directement aux destinataires et aux personnes-ressources des divers ministères. Ces personnes-ressources des divers ministères ont eu pour consigne de fournir

l'information à certains hauts responsables désignés, notamment au ministre de la Sécurité publique, puisque ces hauts responsables n'auraient pas d'accès direct aux courriels sécurisés. Au nombre des autres destinataires désignés [***du renseignement du SCRS***], il faut compter le CSNR, le greffier du Conseil privé, le sous-ministre de la Défense nationale, le conseiller en matière de politique étrangère et de défense, le chef du CST ainsi que d'autres hauts responsables provenant d'AMC, du BCP, du MDN, du CST et de Sécurité publique.

100. Le SCRS a diffusé *** 2021. [***Une phrase a été supprimée pour éliminer l'information préjudiciable. Cette phrase résumait le renseignement du SCRS.***] Sécurité publique a indiqué à l'OSSNR que [***le renseignement du SCRS***] avait été diffusé en interne pendant la semaine *** 2021 et que [traduction] « la seule indication est qu'il a été envoyé à la haute direction ».
101. Puis, *** 2021, le SCRS a diffusé *** contenant des renseignements selon lesquels [***Une phrase a été supprimée pour éliminer l'information préjudiciable. Cette phrase résumait le renseignement du SCRS.***] Sécurité publique a indiqué à l'OSSNR que [***le renseignement du SCRS***] avait été diffusé en interne pendant la semaine *** 2021, et que [traduction] « la seule indication est qu'il a été envoyé au ministre ».
102. Enfin, le *** 2021, le SCRS a diffusé [***Une phrase a été modifiée pour éliminer l'information préjudiciable. Cette phrase résumait le renseignement du SCRS.***] L'information était requise urgemment, car ***. Sécurité publique a indiqué qu'il ne disposait d'aucune preuve de réception de ce [***renseignement du SCRS***].

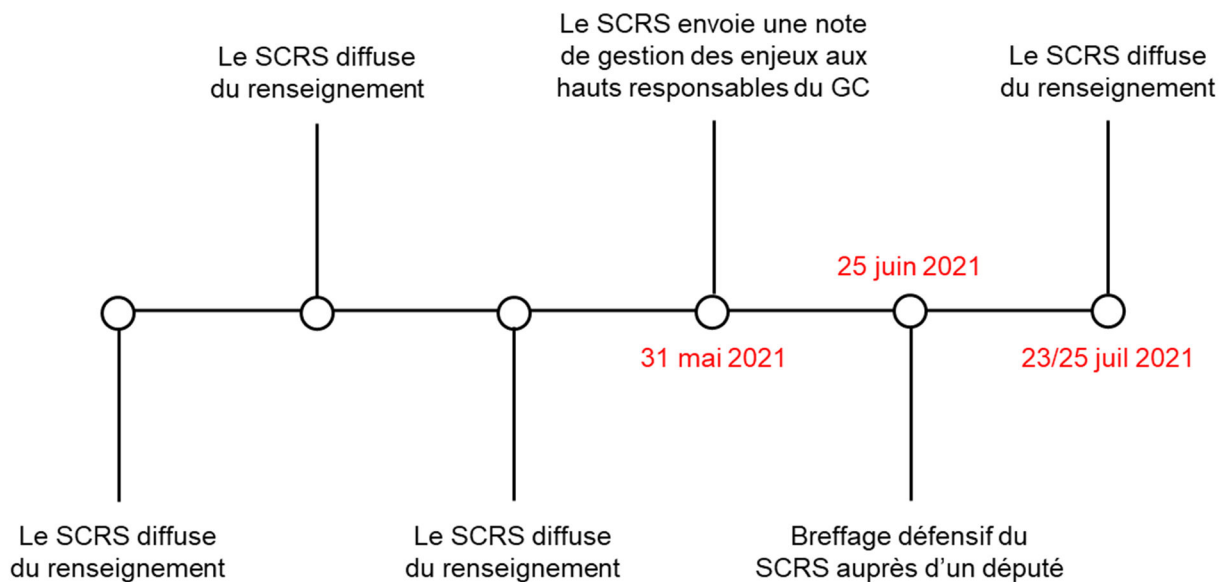


Figure 4. Diffusion du renseignement sur le ciblage d'un député fédéral : les dates clés [La figure a été modifiée pour éliminer l'information préjudiciable.***]

103. Comme il a été dit déjà, Sécurité publique a indiqué qu'au moins un [***segment de renseignement du SCRS***] avait été remis au ministre de la Sécurité publique, probablement inséré dans une trousse de lecture hebdomadaire produite vers la fin de mars 2021. Cet envoi aurait précédé de quelques mois la note de gestion des enjeux de mai 2021 et l'évaluation de renseignement de juillet 2021. Il n'y a aucune trace qui puisse indiquer que *** a été transmis au ministre, et ce, même si celui-ci figurait dans la liste des destinataires désignés.
104. Or, le principal problème demeure le fait que Sécurité publique n'a pas été en mesure de retrouver ***. À la suite de la controverse publique de 2023, le SCRS et Sécurité publique ont établi la chronologie des événements marquants. Selon Sécurité publique, il se pourrait qu'une « erreur humaine » ait été à l'origine de cette absence dans les dossiers et que les fichiers correspondants aient été accidentellement supprimés. De plus, le directeur du SCRS et le CSNR ont demandé que la chronologie du SCRS et de SP rappelle que [traduction] « la distribution d'un document n'indique pas forcément que celui-ci a été reçu ou lu par le destinataire ». Cette notion – voulant qu'un « trou noir » s'interpose entre l'envoi d'un produit crucial et sa réception par le destinataire – est la preuve évidente d'une situation inadmissible.
105. Il convient donc de conclure que c'est au SCRS qu'il incombe d'instaurer un système qui enregistre dans le détail les étapes de transmission et de réception de son propre renseignement, notamment – comme ce devrait être le cas pour certains renseignements prioritaires – le nom des personnes qui ont lu les produits en question. Le renseignement prioritaire pourrait comprendre le renseignement hautement sensible et particulièrement urgent ayant trait, par exemple, à la menace d'ingérence étrangère à l'endroit des élections ou encore des institutions et processus démocratiques essentiels.

Recommandation 5. L'OSSNR recommande que le SCRS et Sécurité publique se dotent d'un mécanisme élémentaire de responsabilisation permettant de suivre et de documenter rigoureusement la réception des produits de renseignement. Dans le cas du renseignement hautement sensible et particulièrement urgent, il conviendrait d'enregistrer également toute occurrence de lecture des produits de renseignement.

106. Dans le même temps, le suivi des produits de renseignement jusqu'à leurs destinataires n'est pas une panacée. Les consommateurs devraient avoir un *intérêt réel* pour le renseignement qu'ils reçoivent et comprendre dans quelle mesure ce renseignement peut leur permettre de s'acquitter de leurs responsabilités respectives.

Conclusion 8. L'OSSNR a conclu que la diffusion du renseignement sur l'ingérence politique étrangère de 2018 à 2023 avait été plombée par un certain nombre de difficultés. Plus précisément :

- les utilisateurs ne comprenaient pas toujours la portée du renseignement qu'ils recevaient ou la façon d'intégrer ce renseignement dans leurs analyses stratégiques et leurs processus décisionnels;
- on a relevé des désaccords entre les sous-sections du renseignement et les hauts fonctionnaires quant à savoir si les activités décrites dans certains produits de renseignement constituaient de l'ingérence étrangère ou si elles ne représentaient que des activités diplomatiques légitimes.

Conclusion 9. L'OSSNR a conclu qu'il y avait des désaccords entre les hauts fonctionnaires et le CSNR quant à savoir si les évaluations de renseignement devraient être mises à la disposition de l'exécutif politique. En définitive, les interventions du CSNR se sont soldées par le fait que deux produits ne se sont pas rendus à l'exécutif politique, notamment le premier ministre.

Conclusion 10. L'OSSNR a conclu que le rôle du CSNR quant aux décisions relatives à la diffusion des produits de renseignement du SCRS n'était pas clairement défini.

107. Dans plusieurs séances d'information et entrevues tenues dans l'ensemble de la collectivité, l'OSSNR a entendu parler de la difficulté à faire comprendre ce qu'il conviendrait de faire (*so-what*) de l'analyse de renseignement. Cette difficulté tient en partie à ce que d'aucuns appellent « l'écart sur le plan de la littératie », que l'on semble observer entre les collectivités du renseignement et des politiques. En d'autres mots, les analystes du renseignement auraient un faible niveau de littératie en matière de politique, alors que les analystes des politiques ou les décideurs politiques auraient un faible niveau de littératie en matière de renseignement. Tout compte fait, cet écart peut engendrer de la confusion lorsqu'il s'agit d'établir ce à quoi le renseignement doit servir et ce qu'il convient de faire au sujet des menaces décrites dans ce renseignement.

108. Il suffit de penser à l'accent mis sur le renseignement « exploitable » ou sur les « recommandations » de mesures que les utilisateurs souhaitent obtenir de la part de la collectivité du renseignement. Le renseignement ne vient pas toujours avec ce type de caractéristique. En effet, il est généralement fourni à des fins d'information et de sensibilisation seulement (notamment pour mettre en évidence les tendances majeures et les principales menaces). Les analystes du renseignement ont fait valoir qu'en définitive, c'est aux utilisateurs du renseignement que revient la responsabilité de prendre des mesures (notamment

d'orienter les politiques stratégiques), alors que le rôle des analystes se cantonne à fournir une information permettant de choisir et appliquer les mesures qui s'imposent.

109. La fonction principale du processus s'appliquant au renseignement est de fournir des analyses de renseignement aux responsables des politiques. Les analyses approfondies – c.-à-d. le fait d'assembler des données disparates pour en faire un tout cohérent s'accompagnant d'appréciations et d'évaluations sur l'incidence de l'information présentée – constituent le principal élément du mandat exercé par certaines unités spécialisées au sein des organismes de sécurité et de renseignement, notamment la Direction de l'évaluation du renseignement (DER) du SCRS et le Secrétariat de l'évaluation du renseignement (SER) du BCP. C'est donc aux analystes qu'il revient de contextualiser, à l'intention des principaux utilisateurs, le renseignement collecté.
110. La diffusion de renseignement auprès de l'exécutif politique peut être faite verbalement, à l'occasion de séances d'information formelles ou informelles, par de hauts fonctionnaires, notamment les sous-ministres ou, dans le cas du premier ministre, par le CSNR. Dans le même temps, les produits d'analyse écrits peuvent fournir à l'exécutif politique des analyses essentielles ainsi que les points prioritaires à retenir au sujet des menaces envers la sécurité du Canada.

« Rapport spécial » du BCP

111. À l'automne de 2021, le CSNR intérimaire a reçu une série de fiches d'information de la part du SER du BCP concernant l'ingérence étrangère de la RPC. Pour mieux comprendre l'enjeu, le CSNR intérimaire a commandé un « rapport spécial » qui allierait le renseignement étranger (le mandat traditionnellement exercé par le SER) et le renseignement de sécurité intérieure (le domaine du SCRS).
112. De façon générale, le rapport spécial avait pour objet de fournir [traduction] « une évaluation sommaire des activités d'ingérence étrangère (IE) exercées par la Chine, tant au Canada que dans le reste du monde ». Le rapport se fondait sur plus de *** rapports du SCRS, sur des rapports *** et sur des analyses de sources ouvertes. Les principales estimations indiquaient que [traduction] « la collectivité du renseignement du Canada s'entend sur le fait que la Chine pose la principale menace envers le Canada sur le plan de l'ingérence étrangère (IE) », que [traduction] « le Canada demeure *** aux efforts d'IE déployés par la Chine », mais aussi que [traduction] « les moyens investis par la Chine en matière d'IE sont sophistiqués, persistants et multidimensionnels. Or, l'ingérence dans les élections ne représente que l'un des nombreux moyens employés par la Chine en matière d'IE ».

113. À la fin de novembre 2021, le SER a mis l'ébauche d'un rapport à la disposition du SCRS pour commentaires et rétroaction. Un haut responsable du SCRS a réagi favorablement au produit, a suggéré d'apporter quelques améliorations et a provisoirement approuvé la liste de diffusion proposée par le BCP en attendant que le directeur du SCRS ait également examiné le rapport. La liste comprend la « haute direction du CPM » ainsi que les sous-ministres (ou leurs équivalents) des ministères concernés (Justice, AMC, MDN, Sécurité publique, SCRS et CST). En même temps, le SER du BCP a demandé à son équipe de production de fournir une copie du rapport au greffier du Conseil privé, au sous-greffier et au CPM (tout en indiquant que le CSNR intérimaire en avait déjà reçu une copie).
114. Cette demande n'a eu aucune suite. Peu après que celle-ci eut été acheminée par courriel, un employé responsable du SER a personnellement communiqué avec l'équipe de production pour lui demander de refuser de se plier à ladite demande de diffusion, car le SER avait [traduction] « établi que de la rétroaction et une discussion d'orientation devaient avoir lieu avec le CSNR intérimaire avant de mettre la dernière main au rapport et de le diffuser à plus grande échelle ». À la mi-décembre, le CSNR intérimaire a formulé de nouveaux commentaires concernant le document, lesquels ont été ajoutés à une deuxième ébauche. Cette rétroaction portait sur le ton du document et apportait des éclaircissements quant à savoir si certains des éléments décrits dans ce document constituaient des activités diplomatiques normales.
115. En janvier 2022, un nouveau CSNR a été nommé. Le SER a avisé ce nouveau CSNR au sujet du rapport spécial et lui en a remis, ainsi qu'à d'autres hauts responsables de la Direction du CSNR, une copie papier assortie d'une note d'accompagnement. La note d'accompagnement a été envoyée par le secrétaire adjoint du SER (l'échelon le plus élevé du SER) et adressée au CSNR. Elle décrivait brièvement le contenu du rapport spécial et recommandait expressément que celui-ci soit approuvé et [traduction] « remis aux sous-ministres et membres du Cabinet désignés ».
116. En février 2022, aucune réunion bilatérale n'a été tenue entre le secrétaire adjoint du SER et le CSNR, et aucune nouvelle discussion n'a eu lieu concernant le rapport spécial. Le BCP a expliqué à l'OSSNR que pendant cette période, le convoi de la liberté (Ottawa) et l'invasion de l'Ukraine par la Russie constituaient les priorités absolues du gouvernement en matière de sécurité. Au début de mars 2022, des éléments du rapport spécial ont été ajoutés aux points de discussion préparés pour le CSNR avant la séance d'information. L'OSSNR n'a pas obtenu les documents permettant de savoir qui avait été informé par le CSNR à ce moment-là, puisqu'ils avaient été retenus par le BCP en tant que documents confidentiels du Cabinet. En avril 2022, une version électronique du rapport spécial

a été mise à la disposition du CSNR ^{***}, mais n'avait pas encore été consultée au moment ^{***}. Le BCP n'a disposé d'aucun autre compte rendu de discussions pouvant avoir eu lieu concernant le rapport spécial, et ce, jusqu'à ce que certaines parties du rapport aient été publiées dans les médias au début de 2023, ce qui n'a pas manqué de raviver l'intérêt pour la question.

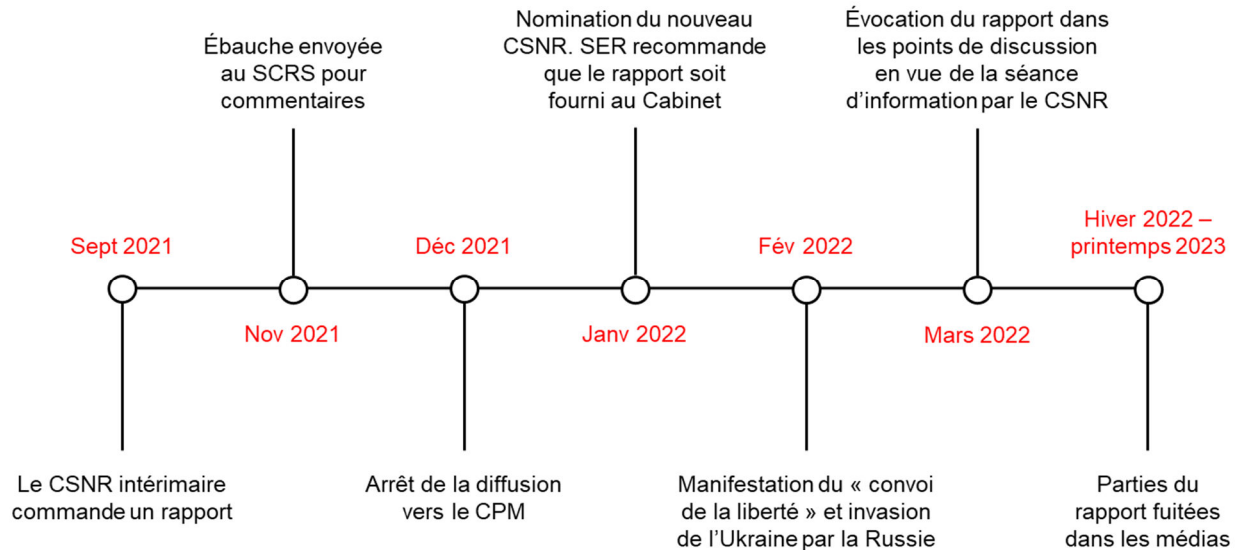


Figure 5. Le « rapport spécial » du BCP : les dates clés
[La figure a été modifiée pour éliminer l'information préjudiciable.***]

117. En définitive, le rapport spécial est demeuré à l'état d'ébauche et n'a donc été ni approuvé, ni finalisé, ni diffusé. Bon nombre de hauts fonctionnaires du SCRS et du BCP ont eu l'occasion de lire les versions provisoires du produit¹¹, mais celui-ci ne s'est jamais rendu aux membres du Cabinet ou au CPM.

118. Le BCP a indiqué à l'OSSNR un certain nombre de raisons expliquant pourquoi le rapport spécial n'a jamais été diffusé. La partie suivante de sa réponse fournit l'essentiel de son argumentaire :

[Traduction] Le rapport n'a pas été diffusé pour diverses raisons. D'abord, il avait pour objet d'informer le CSNR intérimaire [...] au sujet de l'ingérence étrangère, ce qui a été fait. [L]e CSNR intérimaire, le nouveau CSNR [à partir de janvier 2022] ainsi que d'autres hauts responsables du BCP ont largement tiré parti de l'analyse, dans la mesure où celle-ci a été utile pour la préparation de conseils stratégiques en vue de pourparlers avec les homologues. De plus, le document a été rédigé tout juste avant l'avènement du « convoi de la liberté » et le début de la guerre entre la Russie et l'Ukraine. Le gouvernement, le CSNR et, dans une certaine mesure, le SER devaient consacrer la majeure partie de leur temps à ces priorités urgentes. De

¹¹ À la suite de la fuite dans les médias, les hauts responsables d'AMC ont également pu consulter le produit.

plus, la partie analyse intérieure de l'évaluation se fondait largement sur du matériel du SCRS qui avait déjà été publié et diffusé. Même s'il décrivait une situation plutôt alarmante, le rapport ne faisait d'aucune façon allusion à des enjeux particuliers qui auraient nécessité une décision ou une intervention tactique immédiate de la part du gouvernement.

Ainsi, étant donné que le document avait atteint son objectif, que d'autres priorités urgentes avaient fait surface et que le CSNR avait encore quelques questions à poser ainsi que des commentaires à formuler concernant ledit document [le CSNR] n'a pas demandé [au secrétaire adjoint du SER] de le publier et [le secrétaire adjoint du SER] n'a pas cru bon de publier le produit ». Cette analyse de « cas type » – laquelle misait sur le renseignement intérieur et le renseignement étranger – a néanmoins été utile et a montré le potentiel que ce type d'évaluation pourrait avoir dorénavant.

119. Le BCP n'a pas indiqué à l'OSSNR en quoi consistaient les [traduction] « quelques questions à poser ainsi que [les] commentaires à formuler concernant ledit document », ni précisé de quelle façon ceux-ci auraient pu influencer sur la décision de ne pas achever le rapport et de ne pas l'acheminer à l'échelon politique. Le CSNR n'a pas non plus indiqué en vertu de quelle autorisation le secrétaire adjoint du SER serait habilité à diffuser le produit en contradiction avec une décision du CSNR. De plus, l'objet manifeste du rapport était de fournir un aperçu général de l'ingérence étrangère de la RPC, et non de fournir de l'information devant mener à [traduction] « une décision ou une intervention tactique immédiate de la part du gouvernement ». Autrement dit, il s'agissait précisément de décrire [traduction] « une situation alarmante » en vue de mettre les décideurs au courant.
120. En effet, les raisons (voir ci-dessus) invoquées par le BCP prennent le contrepied de l'impression exprimée dans la correspondance interne du BCP, où les analystes et les gestionnaires discutent de l'importance du rapport spécial ainsi que du soutien et de l'approbation à l'égard de l'analyse de rapport qu'un dirigeant du SCRS et un analyste principal du renseignement du SCRS ont produite. Au sein du SER, on avait l'impression que le rapport s'avérerait particulièrement utile, compte tenu de l'aperçu complet qu'il donnait des activités d'ingérence étrangère de la RPC. Pendant ce temps, un dirigeant du SCRS indiquait que le produit était préparé [traduction] « pour être remis aux décideurs, afin que ceux-ci puissent saisir la gravité de la situation ». Cette impression est exprimée dans la recommandation de janvier 2022 citée précédemment, voulant que le rapport spécial soit mis à la disposition des membres du Cabinet.

Document du SCRS sur « le ciblage »

121. Au début de 2021, un analyste du SCRS a produit un rapport à partir de renseignement SIGINT [***Une phrase a été modifiée et une autre supprimée pour éliminer l'information préjudiciable. Ces phrases traitaient des méthodes de

collecte et des systèmes techniques.***]. Le rapport faisait part d'une analyse des activités d'ingérence étrangère que la RPC avait dirigées contre des acteurs de la politique fédérale canadienne ***. En l'occurrence, il s'agissait de donner, aux responsables des politiques, un aperçu de la stratégie et des tactiques employées par la RPC pour « cibler » (à des fins d'influence ou d'ingérence) ***. Le SCRS a caractérisé le rapport comme étant [traduction] « l'analyse la plus complète et la plus détaillée réalisée à ce jour sur l'ingérence étrangère que la RPC exerce envers des acteurs politiques ».

122. Une dernière version du rapport – connue sous l'appellation de « document sur le ciblage » (*Targeting Paper*) – a été achevée en juin 2021. Selon le SCRS, le rapport était déjà parvenu à un nombre restreint de hauts responsables (bien que l'OSSNR ne puisse pas confirmer cette assertion, puisque rien ne l'atteste dans les registres de suivi du CST). Néanmoins, le produit est demeuré non publié et n'a pas été officiellement diffusé.
123. Le SCRS a invoqué plusieurs raisons justifiant le fait que le rapport n'était allé nulle part à ce moment-là, notamment les difficultés logistiques liées à la classification du matériel (ce qui rendait difficile la distribution), l'incidence de la COVID-19, le roulement des gestionnaires, les questions juridiques *** et l'aspect délicat de l'ensemble du contenu (ce qui nécessitait nombre de consultations concernant la distribution auprès des hauts responsables). Selon un haut responsable du SCRS, il n'a jamais été question d'empêcher la publication du rapport, puisqu'il s'agissait d'un produit considéré comme important.
124. En octobre 2022, l'auteur du rapport a pris contact avec la gestion du SCRS afin de promouvoir la publication du produit, compte tenu de l'intérêt considérable que les fuites médiatiques avaient généré pour la question de l'ingérence étrangère. En novembre 2022, le SCRS a entrepris de coordonner *** la publication du rapport. Il a été envisagé de publier le rapport en tant que produit du SCRS, mais dans le répertoire SLINGSHOT du CST. Au cours des deux mois suivants, les discussions ont surtout porté sur la liste de diffusion et sur le « lancement » du rapport. Le SCRS a décidé de s'adresser d'abord aux hauts fonctionnaires et, peu après, à « l'échelon politique » (c.-à-d. les ministres concernés). Au début de février, la distribution à une poignée de hauts fonctionnaires a eu lieu. Le rapport a ensuite été publié dans SLINGSHOT, le 13 février 2023.
125. Neuf jours plus tard, le 22 février, le rapport est devenu inaccessible. Or, les registres système indiquent que le produit avait été vu par environ 40 fonctionnaires, notamment le CSNR, le greffier du Conseil privé et le directeur du SCRS, durant la période où il était encore accessible.

126. La décision de rendre le rapport inaccessible a été prise par le directeur du SCRS à la demande du CSNR. Lorsque l'OSSNR l'a questionné au sujet de sa décision, le directeur du SCRS a répondu [traduction] « si je me souviens bien, il a été décidé de [mettre le rapport sur la glace], car l'information était extrêmement sensible et qu'il était nécessaire de tenir de plus amples discussions concernant sa diffusion. La demande n'avait pas pour objet de limiter ou de censurer le rapport, mais bien de veiller à ce que le lectorat soit adéquatement choisi ». Plus spécifiquement, selon le directeur, le CSNR craignait que [traduction] « la liste de distribution soit trop exhaustive compte tenu du contenu du rapport ». En novembre 2023, aucune liste révisée n'a été approuvée, et le rapport est demeuré inaccessible.
127. Le BCP a confirmé que la demande du CSNR visant à mettre un frein au produit tenait au fait que le CSNR estimait que la liste de distribution initiale était trop large. Quoique [traduction] « le CSNR avait posé des questions au SCRS concernant les mesures qu'il conviendrait de prendre concernant le renseignement que le rapport contenait ». Pour sa part, le SCRS n'a fait aucune mention d'une telle demande dans ses réponses à l'OSSNR concernant le produit en question. Le plus étonnant, c'est que le BCP a expliqué que [traduction] « le CSNR était d'avis que les activités dont il était question dans le rapport ne correspondaient pas à ce que l'on conçoit normalement comme de l'ingérence étrangère, et qu'il s'agissait plutôt de pratiques diplomatiques courantes ». Le BCP avance également que cette position était soutenue par des sous-ministres dont l'identité n'a pas été révélée. Voilà qui contraste nettement avec la caractérisation que le SCRS a faite du rapport en disant qu'il contenait la plus complète et la plus détaillée des analyses portant sur l'ingérence étrangère dirigée contre les acteurs politiques canadiens par la RPC.
128. Le 24 février, une réunion s'est tenue au BCP pour discuter du produit. Participaient à la réunion le directeur du SCRS, le CSNR, le chef du CST, le greffier du Conseil privé, le SM de la Sécurité publique, le SM d'AMC et l'auteur du rapport (un analyste principal du SCRS). Selon le SCRS, au terme de cette réunion, le CSNR a demandé que soit produite une version abrégée et « expurgée » (c.-à-d. les noms *** ont été anonymisés) du rapport spécifiquement pour le premier ministre.
129. L'analyste du SCRS a achevé une version du rapport destinée au premier ministre le 9 mars 2023. Or, en novembre 2023, le premier ministre n'avait toujours pas accédé au produit; il ne l'avait donc ni vu ni lu. Le directeur du SCRS n'était pas au courant de ce fait. Pour ce qui est de la diffusion, l'analyste du SCRS (l'auteur du rapport) a indiqué qu'il devait recevoir une liste de distribution approuvée – liste que seuls le directeur et le CSNR pouvaient fournir – et qu'il n'était pas autorisé à

disposer du rapport de sa propre initiative. Le SCRS a d'ailleurs ajouté que [traduction] « le personnel du bureau du directeur était au courant [...] que rien ne pourrait advenir de la version destinée au premier ministre sans avoir reçu une nouvelle liste de distribution de la part [du directeur] et du CSNR », mais que [traduction] « en raison de priorités concurrentes qui se sont concrétisées au printemps et à l'été, le bureau du directeur n'a pas cru bon de soulever la question auprès du directeur ». Étant donné que [traduction] « ni le CSNR ni le bureau du CSNR n'ont fait de suivi auprès du directeur quant à l'état de la demande de préparation d'une version destinée au premier ministre », le directeur a eu l'impression [traduction] « que le premier ministre l'avait déjà vue ».

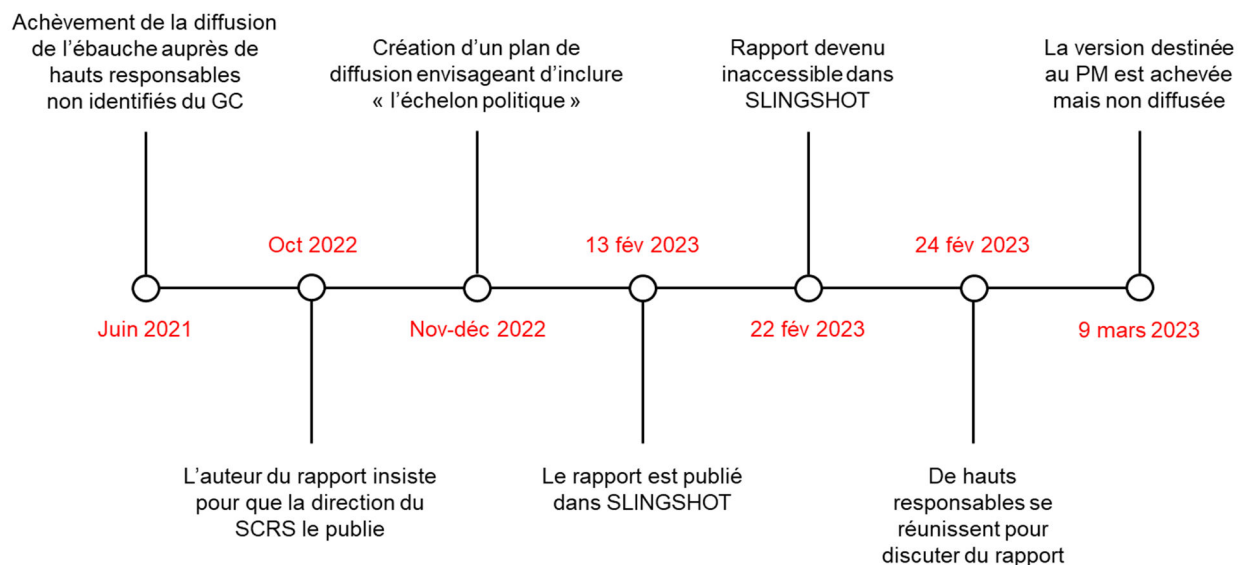


Figure 6. Document du SCRS sur le « ciblage » : les dates clés
 [La figure a été modifiée pour éliminer l'information préjudiciable.***]

130. Le SCRS a clairement signifié que cette version du rapport avait été préparée spécialement pour le premier ministre, mais le directeur a aussi ajouté que la décision visant à savoir si elle devait être remise ou non au premier ministre relevait du BCP. Toutefois, selon le BCP [traduction] « le rapport en question n'était pas spécifiquement destiné à n'être utilisé que par le premier ministre ». Or, cette déclaration illustre le contraste frappant qu'il y a entre la vision du SCRS et celle du BCP. Au SCRS, on semble convaincu que le résultat de la réunion du 24 février fut la formulation d'une directive voulant que le CSNR crée une version particulière du rapport sur les « cibles » destinée au premier ministre, ce qui est difficile à concilier avec la position de ce même CSNR, selon laquelle le même produit n'était pas spécifiquement destiné au premier ministre. De plus, d'après les dossiers de suivi du CST, aucun autre haut représentant – notamment le BCP et le CPM – n'a vu la version abrégée du produit. D'après le SCRS, [traduction] « cette version n'a été traitée d'aucune façon ».

131. Certes, le CSNR tient un rôle de coordonnateur au sein de la collectivité de la sécurité et du renseignement, mais ce rôle n'est pas clairement circonscrit. Par ailleurs, comme il est proche du premier ministre, le CSNR doit composer avec le fait que sa position à l'égard de certaines mesures ou de certaines décisions peut avoir un poids considérable en sein de la collectivité. Ainsi, il demeure difficile de connaître la portée exacte de son influence sur les décisions s'appliquant à la diffusion des produits de renseignement du SCRS. Apparemment, la décision de « stopper » (22 février) la version initiale du document sur « le ciblage » aurait été prise par le directeur. Or, dans les faits, la décision semble plutôt avoir été prise par le CSNR (pensons, à titre de cas semblable, la demande suivant laquelle le CSNR a procédé au rappel d'un produit de renseignement du SCRS portant sur l'ingérence étrangère exercée pendant l'élection de 2019; à ce sujet, voir le paragraphe 27, plus haut).
132. Il convient de souligner que le rapport spécial du BCP et le document du SCRS sur « le ciblage » affichent certaines similitudes. En effet, les deux produits devaient être l'occasion de synthétiser les aperçus du renseignement disponible sur l'ingérence politique étrangère de la RPC. Au bout du compte, ni l'un ni l'autre des documents n'a été diffusé auprès de l'exécutif politique pour des motifs semblables. Ces rapports auraient pu être fournis aux responsables des politiques à des fins de planification stratégique, mais le CSNR les a plutôt traités en fonction de mesures à appliquer ou d'une marche à suivre à la lumière du renseignement fourni, et ne les a donc pas diffusés.
133. Il a également été question de savoir si, de fait, les rapports décrivaient l'ingérence étrangère ou faisaient tout simplement état d'activités diplomatiques courantes, ce qui a donné lieu à un désaccord catégorique pour ce qui concerne le document sur les cibles. Lorsqu'il s'agit d'évaluer le renseignement, les désaccords et les débats sont importants et utiles. Pourtant, l'écart que l'on constate, en l'occurrence, entre le point de vue du SCRS et celui du CSNR est considérable, d'autant plus que la question est fondamentale. Le SCRS a collecté et analysé du renseignement et a fait rapport sur des activités considérées comme constituant d'importantes menaces envers la sécurité nationale. Or, l'un des principaux utilisateurs de ce type de rapport (et principal rapporteur du renseignement auprès du premier ministre) était manifestement en désaccord avec cette évaluation. En théorie, les engagements en matière de lutte contre l'ingérence politique étrangère sont simples à comprendre, mais ils seront difficiles à concrétiser si, au sein de la collectivité, on doit se buter constamment à des désaccords quant à la nature des menaces.

Recommandation 6. L'OSSNR recommande que Sécurité publique Canada, Affaires mondiales Canada, le Bureau du Conseil privé et les autres utilisateurs du renseignement accroissent le niveau de littératie en matière de renseignement au sein de leurs ministères respectifs.

Recommandation 7. L'OSSNR recommande que les membres de la collectivité de la sécurité et du renseignement acquièrent une compréhension et des pratiques communes à l'égard de l'ingérence politique étrangère.

Recommandation 8. L'OSSNR recommande que le rôle du conseiller à la sécurité nationale et au renseignement auprès du premier ministre – notamment en ce qui a trait aux décisions concernant la diffusion du renseignement – soit défini dans un instrument juridique.

4. Conclusion

134. La collectivité de la sécurité et du renseignement admet unanimement que l'ingérence politique étrangère est une menace considérable pour le Canada et que la République populaire de Chine (RPC) constitue l'un des principaux auteurs de ce type de menace qui pèse sur tous les ordres de gouvernement. Pourtant, le présent examen – lequel porte sur la façon dont le renseignement ayant trait à l'ingérence politique étrangère exercée par la RPC a été diffusé de 2018 à 2023 (période qui englobe les deux dernières élections fédérales) – indique que les éléments constitutifs de cette collectivité manifestent, en interne et entre eux, d'importants désaccords quant à savoir si, quand et comment il convient de diffuser les renseignements dont chacun dispose.
135. De fait, on a constaté trois schismes fondamentaux. Premièrement, au sein du SCRS : le Service a eu du mal à concilier les exigences concurrentes (faire rapport sans causer d'ingérence) en raison des éléments sensibles liés à l'ingérence politique étrangère, particulièrement à l'approche des élections, pendant les élections et peu après les élections. En l'occurrence, on a observé une dérogation aux pratiques normales de diffusion, ce qui a engendré une forme de consternation de la part de certains responsables de la collecte et de l'analyse du renseignement.
136. Deuxièmement, dans l'appareil de la sécurité des élections : le Groupe de travail MSRE et le groupe responsable du PPIEM s'étaient préparés à des activités d'ingérence systématique et vaste, et ne s'étaient donc pas adaptés à l'ingérence dite traditionnelle, celle-là même qui a lieu à l'échelle des circonscriptions, et ce,

malgré que l'on ait reconnu que ce type de menace était le plus répandu au Canada. Compte tenu du seuil appliqué par le groupe responsable du PPIEM, celui-ci n'a rien communiqué au public canadien concernant l'ingérence étrangère qui avait été observée pendant les élections fédérales de 2019 et de 2021.

137. Troisièmement, entre les analystes du renseignement et les hauts fonctionnaires : les analystes du BCP et du SCRS ont produit des aperçus de ce qu'ils considéraient comme des activités d'ingérence étrangère de la part de la RPC (et, par conséquent, des menaces envers la sécurité nationale), alors que le CSNR considérait plutôt que ces activités étaient typiques du travail diplomatique standard. Cette divergence fondamentale a mené, du moins en partie, au fait que ces produits de renseignement ne sont pas parvenus à l'exécutif politique, notamment au premier ministre.
138. Ces désaccords et ces décalages sont le reflet d'une difficulté de fond, à savoir cette « zone grise » où l'ingérence politique étrangère peut étrangement ressembler à des activités politiques ou diplomatiques courantes. Cette difficulté était omniprésente dans les activités examinées. Elle a influé sur les décisions relatives à la diffusion ou à la non-diffusion des produits et sur la façon de caractériser ce qui était communiqué. Elle a également mis en évidence les éléments sensibles liés à la production de rapports sur les activités qui meublent la sphère du politique et de la diplomatie. Le risque de caractériser les comportements politiques ou diplomatiques légitimes comme étant des menaces a incité des membres de la collectivité du renseignement à s'abstenir de considérer certaines activités comme des menaces.
139. La collectivité de la sécurité et du renseignement a été aux prises avec ces difficultés pendant une période d'importants changements sur le plan géopolitique. La relation que le Canada entretient avec la RPC s'est détériorée depuis 2018. Ce n'est pas par hasard que l'on a observé, pendant la période visée par l'examen, une tendance vers une reconnaissance accrue, voir un consensus quant à l'ampleur de la menace posée par l'ingérence étrangère de la RPC. Toutefois, même si la collectivité évolue vers une meilleure coordination, il n'en demeure pas moins un certain nombre d'obstacles au cheminement de l'information concernant cette menace. D'ailleurs, les recommandations ici formulées visent à surmonter ces obstacles. Dans l'absolu, ces recommandations ont pour but de veiller à ce que ceux qui reçoivent le renseignement – les décideurs et les responsables des politiques appelés à veiller sur la sécurité du pays – soient en mesure de prendre les mesures qui s'imposent en toute circonstance.

Annexe A. Conclusions et recommandations

L'OSSNR a formulé les conclusions et les recommandations suivantes dans le cadre de son examen.

Partie 1 : Collecte et diffusion, par le SCRS, du renseignement sur l'ingérence étrangère de la RPC lors des élections fédérales de 2019 et de 2021

Conclusion 1. L'OSSNR a conclu que la diffusion, par le SCRS, du renseignement concernant l'ingérence politique étrangère pendant la 43^e et la 44^e élections fédérales était incohérente. Plus précisément, il s'avère qu'en diverses occasions :

- la justification des décisions à savoir si et comment il convenait de diffuser le renseignement n'était pas claire, ce qui a eu une incidence directe sur l'acheminement de l'information
- la menace posée par les activités d'ingérence politique étrangère n'a pas été clairement communiquée par le SCRS.

Conclusion 2. L'OSSNR a conclu que la diffusion et l'utilisation, par le SCRS, du renseignement sur l'ingérence politique étrangère avaient été marquées par le souci selon lequel ce type d'action pourrait constituer ou sembler constituer une forme d'ingérence dans le processus démocratique.

Conclusion 3. L'OSSNR a conclu que le SCRS avait fréquemment choisi de présenter des exposés verbaux plutôt que des produits écrits lorsqu'il s'agissait de diffuser du renseignement sur l'ingérence politique étrangère pendant les élections.

Conclusion 4. L'OSSNR a conclu qu'au sein du SCRS, il y avait une rupture entre une région et l'Administration centrale quant à savoir si les rapports sur l'ingérence politique étrangère devaient être assujettis à un seuil élevé de confiance, de corroboration et de contextualisation avant la diffusion.

Partie 2 : Le Groupe de travail MSRE et le groupe responsable du PPIEM

Conclusion 5. L'OSSNR a conclu que le Groupe de travail MSRE et le groupe responsable du PPIEM n'avaient pas été conçus pour s'attaquer convenablement à l'ingérence étrangère traditionnelle d'origine humaine. Plus précisément :

- Le Groupe de travail MSRE se concentre sur les activités de menace pendant la période électorale, mais il faut également savoir que l'ingérence étrangère a aussi lieu entre ces périodes.
- La représentation d'Affaires mondiales Canada au sein du Groupe de travail MSRE se concentrait sur les activités d'ingérence étrangères menées en ligne.

- Le seuil particulièrement élevé que le groupe responsable du PPIEM respecte pour ce qui concerne les annonces publiques risque très peu d'être atteint dans le cas de l'ingérence étrangère traditionnelle, puisque celle-ci consiste surtout à cibler certaines circonscriptions.

Partie 3 : L'acheminement du renseignement sur l'ingérence étrangère de la RPC

Conclusion 6. L'OSSNR a conclu que la diffusion restreinte de certains renseignements du SCRS et du CST auprès des hauts responsables exclusivement avait réduit la capacité de la Gendarmerie royale du Canada, d'Affaires mondiales Canada et du Bureau du Conseil privé à tenir compte desdits renseignements au moment de procéder à leur analyse.

Conclusion 7. L'OSSNR a conclu que le SCRS et Sécurité publique ne disposaient d'aucun registre permettant de savoir qui reçoit et qui lit certains produits de renseignement, une carence qui crée des lacunes sur le plan de la responsabilisation.

Conclusion 8. L'OSSNR a conclu que la diffusion du renseignement sur l'ingérence politique étrangère de 2018 à 2023 avait été plombée par un certain nombre de difficultés. Plus précisément :

- les utilisateurs ne comprenaient pas toujours la portée du renseignement qu'ils recevaient ou la façon d'intégrer ce renseignement dans leurs analyses stratégiques et leurs processus décisionnels;
- on a relevé des désaccords entre les sous-sections du renseignement et les hauts fonctionnaires quant à savoir si les activités décrites dans certains produits de renseignement constituaient de l'ingérence étrangère ou si elles ne représentaient que des activités diplomatiques légitimes.

Conclusion 9. L'OSSNR a conclu qu'il y avait des désaccords entre les hauts fonctionnaires et le CSNR quant à savoir si les évaluations de renseignement devraient être mises à la disposition de l'exécutif politique. En définitive, les interventions du CSNR se sont soldées par le fait que deux produits ne se sont pas rendus à l'exécutif politique, notamment le premier ministre.

Conclusion 10. L'OSSNR a conclu que le rôle du CSNR quant aux décisions relatives à la diffusion des produits de renseignement du SCRS n'était pas clairement défini.

Partie 1 : Collecte et diffusion, par le SCRS, du renseignement sur l'ingérence étrangère de la RPC lors des élections fédérales de 2019 et de 2021

Recommandation 1. L'OSSNR recommande que le SCRS élabore, suivant des consultations auprès des parties intéressées du gouvernement, une politique complète appelée à encadrer ses interventions face à la menace que pose l'ingérence politique

étrangère. Cette politique devrait :

- indiquer précisément les seuils et les pratiques à respecter pour la communication et la diffusion du renseignement concernant l'ingérence politique étrangère. Notamment, il faudrait indiquer les niveaux appropriés de confiance, de corroboration, de contextualisation et de caractérisation qui détermineront si le renseignement doit faire l'objet d'un rapport;
- faire clairement état de la tolérance au risque que le SCRS peut appliquer lorsqu'il s'agit de prendre des mesures contre la menace que pose l'ingérence politique étrangère;
- mettre en place des processus clairs d'approbation et de notification (ce qui inclut les consultations externes) pour toutes les activités ayant trait à la lutte contre l'ingérence politique étrangère;
- faire clairement état de toute exigence ou procédure particulières pouvant s'appliquer, s'il y a lieu, pendant la période d'élection, ce qui comprend notamment les procédures permettant de diffuser en temps voulu le renseignement sur l'ingérence politique étrangère;
- analyser les pratiques exemplaires des partenaires internationaux (particulièrement ceux de la Collectivité des cinq) en matière d'enquête et d'établissement de rapports concernant l'ingérence politique étrangère.

Partie 2 : Le Groupe de travail MSRE et le groupe responsable du PPIEM

Recommandation 2. L'OSSNR recommande que le Groupe de travail MSRE définisse ses priorités en fonction des menaces réelles, notamment celles qui se concrétisent en dehors de la période électorale en tant que telle.

Recommandation 3. L'OSSNR recommande qu'Affaires mondiales Canada (AMC) et le Bureau du Conseil privé (BCP) veillent à ce que la représentation d'AMC au sein du Groupe de travail MSRE tire parti de la capacité du ministère à analyser et à traiter l'ingérence étrangère traditionnelle d'origine humaine, et ce, à titre de complément au mandat de l'équipe du mécanisme de réponse rapide.

Recommandation 4. L'OSSNR recommande que le Bureau du Conseil privé charge le groupe responsable du PPIEM d'élaborer de nouvelles stratégies permettant de réagir à l'intégralité des menaces qui se posent pendant les périodes électorales, notamment lorsque lesdites menaces se concrétisent dans des circonscriptions particulières.

Partie 3 : L'acheminement du renseignement sur l'ingérence étrangère de la RPC

Recommandation 5. L'OSSNR recommande que le SCRS et Sécurité publique se dotent d'un mécanisme élémentaire de responsabilisation permettant de suivre et de documenter rigoureusement la réception des produits de renseignement. Dans le cas du

renseignement hautement sensible et particulièrement urgent, il conviendrait d'enregistrer également toute occurrence de lecture des produits de renseignement.

Recommandation 6. L'OSSNR recommande que Sécurité publique Canada, Affaires mondiales Canada, le Bureau du Conseil privé et les autres utilisateurs du renseignement accroissent le niveau de littératie en matière de renseignement au sein de leurs ministères respectifs.

Recommandation 7. L'OSSNR recommande que les membres de la collectivité de la sécurité et du renseignement acquièrent une compréhension et des pratiques communes à l'égard de l'ingérence politique étrangère.

Recommandation 8. L'OSSNR recommande que le rôle du conseiller à la sécurité nationale et au renseignement auprès du premier ministre – notamment en ce qui a trait aux décisions concernant la diffusion du renseignement – soit défini dans un instrument juridique.