



## Décision sur la participation des intervenants à la deuxième étape des audiences (Démocratie en surveillance)

### Introduction

1. Démocratie en surveillance (« **DS** ») a la qualité d'intervenant pendant la phase factuelle de l'Enquête ainsi que la qualité pour agir pendant la phase relative aux politiques. L'organisme demande qu'une ordonnance soit rendue lui accordant deux droits de participation additionnels au cours des audiences de la deuxième étape de la phase factuelle : le droit de contre-interroger les témoins et le droit d'accéder, de la même manière que les parties, aux documents contenus dans la base de données des parties.
2. Dans la présente décision, j'explique pourquoi je rejette la demande.

### Contexte

3. Dans ma *Décision sur les demandes de qualité pour agir*, j'ai examiné les conditions auxquelles les demandeurs doivent satisfaire pour obtenir la qualité pour agir dans le cadre de l'Enquête<sup>1</sup>. L'une des conditions essentielles établies par mon mandat pour obtenir la qualité pour agir est que le demandeur ait un « intérêt direct et réel » dans l'objet de l'Enquête. J'ai fait remarquer qu'il s'agit d'un critère assez exigeant et qu'une simple préoccupation, aussi marquée soit-elle, n'est pas suffisante si elle ne découle pas des conséquences que les conclusions ou les recommandations de la

---

<sup>1</sup> [Décision sur les demandes de qualité pour agir](#), 4 décembre 2023 éditée le 18 janvier 2024.



Commission pourraient avoir sur les intérêts du demandeur<sup>2</sup>. En outre, j'ai fait remarquer que le fait de disposer d'une certaine expertise pertinente n'était pas en soi suffisant pour justifier l'octroi de la qualité pour agir.<sup>3</sup>

4. J'ai également fait remarquer que le critère de « l'intérêt direct et réel » n'est pas une notion de type « tout ou rien » et qu'il existe différents degrés d'intérêt que les individus et les groupes peuvent avoir eu égard à l'objet de l'enquête.<sup>4</sup>

5. Compte tenu de ces considérations, ainsi que des exigences selon lesquelles les participants doivent être en mesure d'apporter une contribution « nécessaire » et de participer de façon « appropriée », j'ai décidé d'accorder deux formes distinctes de qualité pour agir au cours de la phase factuelle de l'Enquête. J'ai accordé la qualité pour agir à titre de partie à ceux qui avaient l'intérêt le plus direct dans l'objet de l'Enquête. Cette qualité pour agir est assortie des droits de participation les plus étendus, notamment l'accès anticipé à une base de données de documents et le droit de contre-interroger les témoins.

6. D'une manière générale, les participants auxquels j'ai accordé la qualité pour agir à titre de Partie avaient un intérêt personnel ou un intérêt réputationnel dans le résultat des travaux de la Commission, ou ont joué un rôle officiel dans la lutte contre l'ingérence étrangère ou dans les processus électoraux fédéraux. Ces participants sont ceux qui avaient le plus grand intérêt dans les conclusions auxquelles je pourrais

---

<sup>2</sup> *Ibid.*, par. 12.

<sup>3</sup> *Ibid.*, par. 14.

<sup>4</sup> *Ibid.*, par. 13.



parvenir ou qui pourraient être appelés à mettre en œuvre les recommandations potentielles qui pourraient découler de mon travail.<sup>5</sup>

7. D'autre part, j'ai accordé la qualité à titre d'intervenant aux participants qui, tout en ayant un intérêt particulier pour l'un ou l'autre des sujets traités par la Commission, n'avaient pas un intérêt aussi direct que ceux que j'ai désignés comme parties. Il s'agit notamment de ceux dont l'intérêt se limitait à un intérêt général pour les questions d'ingérence étrangère ou d'intégrité des processus électoraux et des institutions démocratiques.<sup>6</sup>

8. J'ai toutefois fait remarquer que, dans des circonstances exceptionnelles, il pourrait être opportun qu'un intervenant bénéficie de droits plus étendus en ce qui concerne une question ou une phase particulière de l'Enquête.<sup>7</sup>

9. Avant le début des audiences de la première étape de la phase factuelle, en mars 2024, j'ai décidé que quatre intervenants se verraient accorder des droits de participation supplémentaires : le Parti conservateur du Canada, le Nouveau Parti démocratique, le Bloc Québécois et Erin O'Toole. J'ai donc accordé à ces quatre intervenants, pour la durée des audiences de la première étape de la phase factuelle, le droit de contre-interroger les témoins et le droit d'accéder, au même titre que les parties, aux documents contenus dans la base de données des parties.<sup>8</sup>

---

<sup>5</sup> *Ibid.*, par. 22.

<sup>6</sup> *Ibid.*, par. 24.

<sup>7</sup> *Ibid.*, par. 28.

<sup>8</sup> [Décision sur la participation des intervenants à l'étape 1 des audiences](#), 15 mars 2024.



10. Cette décision était fondée sur ma propre évaluation de l'importance de leur intérêt pour l'objet précis des audiences de la première étape de la phase factuelle. Les audiences de première étape ont porté sur les 43<sup>e</sup> et 44<sup>e</sup> élections fédérales. Chacun de ces intervenants a joué un rôle direct dans les événements examinés puisqu'ils étaient tous des candidats directs à ces élections. En outre, M. O'Toole et des représentants du Parti conservateur et du Nouveau Parti démocratique ont été appelés à témoigner quant à leur participation respective à ces élections. De la preuve quant à une possible campagne de désinformation visant M. O'Toole et le Parti conservateur, ainsi que sur les préoccupations soulevées par ces derniers et transmises au gouvernement du Canada a aussi été administrée.

11. En raison du lien direct entre l'objet des audiences de la première étape de la phase factuelle et le rôle que les quatre intervenants ont joué dans ces événements, j'ai pu tirer profit de l'exercice de leurs droits de participation supplémentaires et j'ai décidé de leur accorder ces mêmes droits lors de la deuxième étape des audiences factuelles.<sup>9</sup>

## La demande

12. J'ai accordé à DS la qualité d'intervenant. J'ai estimé que DS portait un intérêt de longue date à l'intégrité du processus démocratique. J'ai pris bonne note du fait que DS pourrait être en mesure de fournir à la Commission des observations sur des questions relevant de son mandat et de contribuer à combler le fossé entre l'établissement des faits et l'élaboration des politiques.

---

<sup>9</sup> Décision sur la participation des intervenants à la deuxième étape des audiences (partis politiques et Erin O'Toole), 6 septembre 2023.



13. Cependant, je n'ai pas estimé que DS était dans une situation unique pour apporter son concours aux travaux de la Commission en appelant des témoins ou en procédant à des contre-interrogatoires. J'ai plutôt estimé que sa contribution nécessaire consisterait plutôt à faire des propositions sur ce que la Commission devrait faire de la preuve dont elle disposera et sur la manière de l'utiliser pour élaborer d'éventuelles recommandations<sup>10</sup>.

14. DS demande à jouir de droits de participation supplémentaires lors des audiences de la deuxième étape de la phase factuelle, à l'instar du Parti conservateur, du Nouveau Parti démocratique, du Bloc Québécois et d'Erin O'Toole lors des audiences de la première étape de la phase factuelle.

15. Les audiences de la deuxième étape de la phase factuelle porteront sur la division (a)(i)(C) de mon mandat, qui m'enjoint :

(C) d'examiner et d'évaluer la capacité des ministères, organismes, structures institutionnelles et processus de gouvernance fédéraux à permettre au gouvernement du Canada de détecter, de prévenir et de contrer toute forme d'ingérence étrangère visant directement ou indirectement les processus démocratiques du Canada, notamment en ce qui a trait à ce qui suit :

- (I) la création, l'échange, l'évaluation et la diffusion du renseignement et la formulation de conseils à l'intention de décisionnaires de haut rang, notamment d'élus;
- (II) les mesures de soutien et de protection en place pour les membres d'une diaspora qui peuvent être particulièrement vulnérables et devenir les premières

---

<sup>10</sup> [Décision sur les demandes de qualité pour agir](#), 4 décembre 2023, par. 139.



victimes de cette ingérence dans les processus démocratiques canadiens;

(III) les mécanismes qui étaient en place pour protéger l'intégrité des 43<sup>e</sup> et 44<sup>e</sup> élections fédérales contre l'ingérence étrangère, comparativement à ceux qui étaient en place pour protéger celle des élections fédérales antérieures récentes que la Commissaire juge pertinentes [...].

16. Invoquant les avis au public publiés par la Commission, DS déclare qu'il s'attendait à pouvoir intervenir pleinement sur les questions relevant de la division (a)(i)(C) du mandat grâce à la qualité pour agir qui lui a été accordée au cours de la phase relative aux politiques. Maintenant qu'il comprend qu'il existe des phases distinctes consacrées respectivement aux faits et aux politiques lors des audiences d'automne de la Commission, il a déposé la présente demande afin d'obtenir une qualité pour agir renforcée lors de la deuxième étape de la phase factuelle.

17. DS soutient qu'il a un intérêt aussi direct et réel dans la deuxième étape de la phase factuelle que n'importe quel groupe de la diaspora qui s'est vu accorder la qualité de partie. Il affirme qu'il s'intéresse particulièrement aux sujets et questions qui seront abordés au cours de la deuxième étape. Il souligne l'intérêt qu'il porte depuis longtemps à l'intégrité du processus démocratique et sa position non partisane. Il réfère également aux observations qu'il a formulées à la suite des audiences de la première étape de la phase factuelle et qui, selon lui, concernent plusieurs questions qui seront importantes lors des audiences de la deuxième étape de la phase factuelle, telles que la capacité du gouvernement du Canada à détecter, à prévenir et à contrer l'ingérence étrangère.

18. DS renvoie également à une lettre antérieure qu'il a envoyée à la Commission en mars 2024, dans laquelle il propose dix « témoins clés » et liste environ 140 questions



de fait qui, selon lui, devraient être posées relativement aux lacunes dans la capacité du gouvernement à faire face à l'ingérence étrangère. DS soutient que ces questions détaillées, qui sont liées aux recherches approfondies menées par le cofondateur de DS dans le cadre de sa thèse de doctorat, démontrent son intérêt direct pour les audiences de la deuxième étape, ainsi que sa capacité unique à apporter une contribution nécessaire et appropriée en procédant à un contre-interrogatoire des témoins.

19. Enfin, DS renvoie à ma *Décision sur la participation des intervenants à l'étape 1 des audiences*. Il soutient que les mêmes raisons qui ont justifié que j'accorde des droits de participation supplémentaires aux trois partis politiques et à M. O'Toole lors des audiences de la première étape de la phase factuelle justifient que je lui accorde des droits de participation supplémentaires pour les audiences de la deuxième étape de la phase factuelle.

## Analyse

20. Comme je l'ai indiqué au début de la présente décision, je rejette la demande de DS.

21. J'accepte l'argument de DS selon lequel il a un intérêt direct et réel dans l'objet des audiences de la deuxième étape de la phase factuelle. De toute évidence, les questions relatives à la capacité du Canada de maintenir l'intégrité de ses processus électoraux et de ses institutions démocratiques sont au cœur des préoccupations d'un organisme comme DS.



22. C'est d'ailleurs en raison de cet intérêt que DS s'est vu accorder la qualité pour agir en premier lieu. Toutefois, pour évaluer sa demande de jouir de droits de participation supplémentaires, je dois considérer l'importance de cet intérêt, ainsi que les autres conditions que j'ai examinées dans ma *Décision sur les demandes de qualité pour agir*.

23. Selon moi, DS n'a pas démontré le type d'intérêt direct et réel qui justifierait de lui accorder des droits de participation équivalents à ceux des parties, tels que l'accès à la base de données des parties et le droit de procéder à des contre-interrogatoires.

24. À cet égard, je fais remarquer que rien n'indique que DS ait été impliqué dans les événements factuels que j'examinerai au cours des audiences de la deuxième étape de la phase factuelle. Cela distingue DS de la majorité des parties, qui ont effectivement été impliquées dans les faits.

25. Cela distingue également DS des quatre intervenants qui se sont vu accorder des droits de participation supplémentaires. Ces intervenants, trois partis politiques et un chef de parti lors de la 44<sup>e</sup> élection fédérale ont participé activement aux événements électoraux examinés par la Commission lors des audiences de la première étape de la phase factuelle. Ils n'avaient pas seulement un intérêt dans les 43<sup>e</sup> et 44<sup>e</sup> élections fédérales, ils étaient aussi directement impliqués dans les événements particuliers examinés par la Commission. Il n'en va pas de même pour DS.

26. Je ne suis pas non plus d'accord que la position de DS est analogue à celle des divers groupes de la diaspora qui se sont vu accorder la qualité de partie.





27. Dès les premiers jours de mes travaux, il était évident que l'ingérence étrangère avait vraisemblablement des répercussions particulières sur les communautés de la diaspora au Canada, ce que les conclusions de mon Rapport initial ont confirmé<sup>11</sup>. En d'autres termes, si l'ingérence étrangère dans les processus électoraux et les institutions démocratiques a des répercussions sur toute la population canadienne, elle n'a pas les mêmes répercussions sur tous. Les membres des communautés de la diaspora qui subissent des préjudices particuliers en raison de l'ingérence étrangère ont un intérêt direct et réel dans l'objet de la présente Enquête qui se distingue de l'intérêt des autres membres de la société canadienne.

28. L'intérêt des communautés de la diaspora dans l'objet des audiences de la deuxième étape de la phase factuelle de la Commission est sans doute encore plus fort. Le mandat de la Commission lui enjoint en effet expressément d'examiner les mesures de soutien et de protection en place pour les membres de la diaspora qui peuvent être particulièrement vulnérables et être les premières victimes de l'ingérence étrangère dans les processus démocratiques du Canada<sup>12</sup>. Or, il me semble évident que les membres de ces communautés ont un intérêt direct et réel dans les mesures de soutien et de protection qui sont (ou ne sont pas) mises en place pour les protéger.

29. Le fait d'accorder la qualité pour agir à un certain nombre d'organisations de la diaspora témoigne d'une approche pragmatique à l'égard de mes travaux. Comme je l'ai indiqué dans ma *Décision sur les demandes de qualité pour agir*, les communautés

---

<sup>11</sup> Commission sur l'ingérence étrangère, [Rapport initial](#), 3 mai 2024, p. 147-148.

<sup>12</sup> Mandat de la Commission, sous-division (a)(i)(C)(II).



de la diaspora n'ont pas toutes la même expérience. Simultanément, les exigences de proportionnalité et de célérité m'ont obligée à imposer certaines limites aux droits de participation<sup>13</sup>. Par conséquent, j'ai rejeté les demandes de qualité pour agir présentées par un certain nombre de personnes et j'ai plutôt accordé la qualité pour agir à un certain nombre de groupes ou de coalitions de groupes qui, collectivement, représentent un large éventail de communautés de la diaspora au Canada. En leur permettant de participer pleinement aux travaux de la Commission, j'espérais qu'ils pourraient, dans une certaine mesure, parler au nom des milliers de membres des communautés de la diaspora dont la vie a été affectée par l'ingérence étrangère.

30. DS se trouve dans une position assez différente de celle de ces groupes. En tant qu'organisation qui se consacre à l'intégrité des processus démocratiques du Canada, à la responsabilité des gouvernements, à la réforme démocratique et à la participation des citoyens aux affaires publiques<sup>14</sup>, il représente les intérêts des Canadiennes et Canadiens dans leur ensemble. Dans la mesure où il veut parler au nom d'une communauté, il s'agit de l'ensemble du public canadien, qui a collectivement un intérêt dans la démocratie et la bonne gouvernance.

31. Le problème de cette proposition réside dans le fait que la représentation de l'intérêt public relève de la responsabilité des avocats de la Commission. La promotion des intérêts généraux que DS défend est déjà au cœur de la fonction des avocats de la Commission. À cet égard, le fait de permettre à DS de contre-interroger également les

---

<sup>13</sup> *Décision sur les demandes de qualité pour agir, supra*, par. 162-163.

<sup>14</sup> *Ibid.*, par. 137.



témoins ne représente pas une contribution nécessaire. Cette conclusion est conforme aux constatations que j'ai faites concernant l'intérêt de DS dans ma *Décision sur les demandes de qualité pour agir*.<sup>15</sup>

32. Dans sa demande, DS insiste non seulement sur son intérêt, mais aussi sur son expertise. Il soutient qu'une participation plus active aux audiences de la deuxième étape est à la fois nécessaire et appropriée parce qu'il possède une expertise particulière relativement aux sujets à traiter.

33. Je ne conteste pas que DS possède une telle expertise. Toutefois, comme je l'ai indiqué dans ma *Décision sur les demandes de qualité pour agir*, le fait qu'une personne ou un groupe possède une expertise particulière dans les domaines relevant du mandat de la Commission ne justifie pas en soi l'octroi de la qualité pour agir<sup>16</sup>.

Même si j'accepte volontiers que DS possède une certaine expertise dans les sujets qui feront l'objet des audiences de la deuxième étape de la phase factuelle, je ne suis pas convaincue que sa participation est nécessaire puisque je suis d'avis que les avocats de la Commission sont tout à fait en mesure de présenter les éléments de preuve dont j'aurai besoin afin d'exécuter mon mandat.

34. À cet égard, je tiens compte de la lettre adressée par DS à la Commission en mars 2024, dans laquelle il liste quelque 140 questions qu'il poserait à divers témoins. DS s'appuie sur cette lettre pour démontrer comment il apporterait une contribution nécessaire et appropriée en bénéficiant de droits de participation supplémentaires. Or,

---

<sup>15</sup> *Ibid.*, par. 139.

<sup>16</sup> *Ibid.*, par. 108.



je constate que les questions qu'il a énumérées portent essentiellement sur des questions de droit, telles que les règles qui existent en vertu d'un certain nombre de lois fédérales. Dans la mesure où ces questions sont importantes pour les audiences de la deuxième étape de la phase factuelle, les avocats de la Commission sont parfaitement en mesure de les poser.

35. À cet égard, je souscris à l'approche adoptée par le commissaire O'Connor dans le cadre de la Commission Arar lors de l'octroi des droits de participation aux intervenants. Pour conclure qu'il n'était pas nécessaire d'accorder aux intervenants le droit de contre-interroger les témoins, il s'est appuyé sur le fait que les avocats de la Commission seraient tout à fait en mesure d'examiner les types de questions qui intéressent les intervenants et que ces derniers pourraient lui suggérer des pistes d'enquête. À son avis, le fait d'accorder à d'autres avocats le droit d'interroger des témoins ne servirait pas l'intérêt public, qui consiste à assurer que la procédure puisse procéder avec célérité.<sup>17</sup>

36. En parvenant à cette conclusion, le commissaire O'Connor a déclaré qu'il ne visait « en aucun cas à critiquer les organisations auxquelles [il a accordé] le statut d'intervenant »<sup>18</sup>, pas plus que je ne le fais. Je considère que DS continue à avoir un rôle très important à jouer dans les travaux de la Commission et je m'attends à ce qu'il continue à collaborer avec les avocats de la Commission, comme il l'a fait au cours de la première étape. Toutefois, je ne pense pas qu'il ait un intérêt direct et réel suffisant

---

<sup>17</sup> Commissaire Dennis O'Connor, [Décision relative à la qualité pour agir et l'aide financière](#), 4 mai 2004, (Commission Arar), p. 9-10.

<sup>18</sup> *Ibid.*, p. 10.



pour justifier de lui octroyer des droits de participation supplémentaires ni que le fait de l'autoriser à contre-interroger les témoins lui permettrait d'apporter une contribution nécessaire ou appropriée.

37. L'accès à la base de données des parties n'est pas non plus justifié. L'accès à cette base de données n'est nécessaire que dans la mesure où un participant peut contre-interroger les témoins.

## Conclusion

38. La demande est rejetée.

*Signé*

---

La Commissaire Marie-Josée Hogue

Le 6 septembre 2024