



## Décision sur la demande pour revoir le rapport initial de la Commission, prendre certaines mesures d'enquête et tenir certaines audiences publiques

1. Le 16 juillet 2024, l'Alliance démocratique russo-canadienne (la « RCDA ») a déposé une demande auprès de la Commission pour enjoindre à celle-ci de prendre les mesures suivantes :

a. Chercher à obtenir et recueillir des éléments de preuve auprès des organismes pertinents et auprès de témoins bien informés au sujet de l'ingérence russe dans les élections fédérales de 2019 et de 2021, notamment des employés de Yonder, du Conseil de l'Atlantique et des entreprises de médias sociaux.

b. Tenir des audiences publiques axées exclusivement sur l'ingérence russe, dans le cadre desquelles seraient entendus des témoins des organismes susmentionnés, des administrateurs gouvernementaux et des représentants de Mécanisme de réponse rapide (« MRR ») du Canada.

c. Revoir les conclusions clés contenues dans le rapport initial relativement à l'ingérence russe dans les élections fédérales de 2019 et de 2021, notamment en abordant expressément les éléments de preuve soumis lors des audiences de la première phase et les observations finales de la RCDA lors de ces mêmes audiences<sup>1</sup>.

2. La présente décision expose les motifs pour lesquels j'ai décidé de rejeter la demande.

---

<sup>1</sup> Demande de la RCDA datée du 16 juillet 2024, alinéa 1.



## Contexte

3. La RCDA a la qualité pour agir en tant que partie durant la phase factuelle de l'Enquête. Puisque la RCDA est une partie, les avocats de la Commission l'ont consultée sur les questions liées à son mandat. Par exemple, ils ont demandé à toutes les parties, y compris à la RCDA, leur opinion quant aux témoins que la Commission devrait interroger au cours de son enquête et quant aux sujets et questions à soulever avec les témoins du gouvernement durant les séances à huis clos.

4. À la fin des audiences factuelles de la première phase de la Commission, et conformément aux *Règles de pratique et de procédure* de celle-ci, la RCDA a déposé un ensemble d'observations écrites de 20 pages<sup>2</sup>. Dans ces observations, la RCDA a identifié ce qu'elle considère comme étant des preuves de l'ingérence étrangère russe dans les élections fédérales de 2019 et de 2021. Elle a également affirmé que le gouvernement du Canada a mal interprété la menace posée par la Russie et omis de communiquer des informations clés concernant les activités de la Russie ou d'enquêter sur celle-ci.

5. Le 3 mai 2024, j'ai publié mon rapport initial<sup>3</sup>, dans lequel je conclus de façon préliminaire que, bien que la Russie dispose de capacités importantes et cherche à miner la confiance du public dans les systèmes politiques et les processus démocratiques en

---

<sup>2</sup> [Observations écrites de l'Alliance démocratique russo-canadienne sur les audiences de la première phase](#), 15 avril 2024.

<sup>3</sup> Enquête publique sur les processus électoraux et les institutions démocratiques fédéraux, [Rapport initial](#), 3 mai 2024 [« *Rapport initial* »].



Occident, elle n'était pas une source importante d'ingérence étrangère dans les deux dernières élections fédérales canadiennes<sup>4</sup>. Comme les autres conclusions du Rapport initial, celle-ci n'est que préliminaire. Elle pourrait être revue en fonction des autres éléments de preuve qu'obtiendra la Commission durant la deuxième phase des audiences factuelles<sup>5</sup>.

6. Le 26 juillet 2024, la RCDA a déposé une demande auprès de la Commission, me demandant de « revoir » mes conclusions sur l'ingérence de la Russie dans les élections fédérales de 2019 et de 2021. Elle a aussi demandé à la Commission de mener des enquêtes spécifiques sur l'ingérence russe dans les élections fédérales de 2019 et de 2021, notamment d'interroger des personnes en particulier et de tenir des audiences publiques axées « exclusivement » sur l'ingérence de la Russie.

7. Vu la nature inhabituelle des mesures demandées par la RCDA, les avocats de la Commission ont eu diverses communications avec les avocats de la RCDA. Ces communications étaient centrées sur le rôle et les processus de la Commission.

8. Finalement, la RCDA a confirmé qu'elle souhaitait qu'il soit statué sur sa demande.

9. Conformément à la règle 63 de ses *Règles de pratique et de procédure*, la Commission a transmis la demande de la RCDA à toutes les parties et a convié celles-ci à présenter des observations écrites au plus tard le 22 août 2024. Seuls le gouvernement du Canada et le Congrès des Ukrainiens Canadiens l'ont fait.

---

<sup>4</sup> *Rapport initial*, p. 138.

<sup>5</sup> *Rapport initial*, p. 150.



10. J'ai aussi demandé aux avocats de la Commission d'exiger que la RCDA fournisse une liste de citations détaillée au soutien de son affirmation voulant que des preuves n'aient pas fait l'objet d'une enquête ni d'un examen adéquat par la Commission et qui appuyaient sa position selon laquelle mes conclusions préliminaires relatives à l'ingérence étrangère de la Russie dans les élections fédérales de 2019 et de 2021 devraient être revues. La RCDA a répondu à cette demande le 2 septembre 2024 en envoyant un courriel qui contenait une combinaison de références aux éléments de preuve et aux arguments présentés.

## Nature des observations présentées

### La RCDA

11. Une part importante de la demande de la RCDA est consacrée à l'historique procédural de sa demande, ainsi qu'à l'expression de ses préoccupations quant à la qualité et à l'exhaustivité du travail de la Commission.

12. On y affirme que la Commission semble avoir accepté, sans se poser de questions, les conclusions du gouvernement sur l'ingérence de la Russie dans les élections fédérales de 2019 et de 2021. On y mentionne qu'il est « troublant » que la Commission ait pu accepter ces conclusions étant donné ce que l'on qualifie de preuve contradictoire ou « fortement atténuante » fournie par les témoins.

13. La RCDA critique également la Commission pour avoir omis d'aborder plus directement, dans le *Rapport initial*, ses observations écrites produites à l'issue de la première phase.



14. Elle affirme en outre que la Commission a omis de tenir compte de diverses valeurs tirées de la *Charte* dans le *Rapport initial*. Elle soutient que le fait que la Commission n'a pas discuté des observations qu'elle a présentées dans le *Rapport initial* constitue un manquement à l'obligation de prendre en considération ou de pondérer la liberté d'expression, le droit de vote ou le droit à l'égalité.

15. La RCDA a également présenté un argument juridique, fondé sur les principes du droit administratif<sup>6</sup>, selon lequel les raisons invoquées par la Commission au soutien de sa décision de ne pas aborder directement les observations écrites de la RCDA dans le *Rapport initial* sont déraisonnables. Elle soutient que les mesures de redressement qu'elle demande relèvent bel et bien du mandat de la Commission; que nonobstant les contraintes de temps et de ressources imposées à la Commission, cette dernière « aurait pu examiner les preuves soumises par la RCDA ou aborder directement ses observations »; et que les enjeux à analyser pendant la deuxième phase diffèrent de ceux de la première phase, et ainsi ne sont pas susceptibles d'entraîner une revue des conclusions préliminaires concernant l'ingérence de la Russie dans les élections fédérales de 2019 et de 2021.

#### [Le gouvernement du Canada](#)

16. Le gouvernement du Canada n'a pas pris position quant aux mesures de redressement précises recherchées par la RCDA.

---

<sup>6</sup> Citant particulièrement [Canada \(Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration\) c. Vavilov](#), 2019 CSC 65 (CanLII), [2019] 4 RCS 653.



17. Dans ses observations, le gouvernement du Canada a souligné l'indépendance de la Commission, notant qu'aucun participant (y compris le gouvernement) n'exerce d'emprise sur le processus ou l'orientation de la Commission.

18. Il a également noté qu'il s'était efforcé de fournir à la Commission toutes les informations en sa possession en lien avec le mandat de celle-ci, notamment en ce qui concerne la Russie.

19. Enfin, il a exprimé son désaccord avec la façon dont la RCDA a qualifié les preuves soumises à la Commission et a affirmé que, dans certains cas, la RCDA interprète mal la preuve.

#### [Le Congrès des Ukrainiens Canadiens](#)

20. Le Congrès des Ukrainiens Canadiens (« CUC ») a appuyé la demande de la RCDA. Il s'est dit préoccupé par le fait que l'on ait accordé moins d'attention à la Russie qu'à d'autres pays pendant la première phase, malgré le fait qu'elle soit expressément mentionnée dans le mandat de la Commission. Il s'est également inquiété du fait que mes conclusions préliminaires sur le rôle de la Russie dans les élections fédérales canadiennes ne reflètent pas la situation réelle.

21. Il a également mentionné le fort intérêt porté par la diaspora ukrainienne canadienne à l'étude exhaustive par la Commission des allégations d'ingérence étrangère russe au Canada.



## Analyse

22. Comme mentionné ci-dessus, je rejette la demande de la RCDA.

23. La demande de la RCDA cherche à m'enjoindre et à enjoindre au personnel de la Commission de prendre certaines mesures d'enquête et à tenir certaines audiences. Elle vise également à me faire revoir les conclusions du *Rapport initial* qui, de par leur nature même, sont préliminaires. Aucune de ces demandes n'est appropriée.

### Demande de procédure d'enquête spécifique

24. Il n'y a rien de mal à ce que la RCDA exprime son opinion, à savoir que la Commission devrait entreprendre des mesures d'enquête particulières. En effet, la Commission profite des suggestions des participants, qui peuvent détenir des renseignements importants ou entretenir des liens avec des témoins pertinents.

25. Dans la mesure où il s'agit de tout ce que la RCDA cherche à obtenir dans cette demande, c'est-à-dire suggérer à la Commission d'enquêter sur certains points, la présentation d'une demande n'était pas nécessaire. La Commission a activement sollicité cette rétroaction de la RCDA, comme des autres parties, et la RCDA a répondu à l'appel.

26. En présentant sa demande, il me semble que la RCDA affirme qu'elle a le droit de contraindre la Commission à mener l'enquête qu'elle a proposée et qu'elle considère comme appropriée. Cette position est à la fois erronée et dangereuse.

27. Une commission d'enquête, de par sa nature même, se doit d'être indépendante. L'importance de l'indépendance est le plus souvent comprise en relation avec le gouvernement, puisque les commissions d'enquête examinent fréquemment des



situations en lien avec des acteurs gouvernementaux ou agissent en réponse à des controverses impliquant le gouvernement. Ces commissions existent en partie pour éviter les nombreux problèmes qui peuvent surgir lorsque les gouvernements enquêtent sur eux-mêmes.

28. Cela dit, je ne crois pas que l'importance de l'indépendance de la Commission se réduise à son rapport avec le gouvernement. Les commissions d'enquête cherchent plutôt à gagner et à maintenir la confiance du public par leur indépendance vis-à-vis de toute influence externe. Ce sont le mandat de la Commission et l'intérêt public qui doivent guider les interventions de cette dernière.

29. Cela ne signifie pas que les suggestions précises de la RCDA sont contraires à l'intérêt public. En effet, la Commission a déjà communiqué avec plusieurs personnes et entités mentionnées par la RCDA. Certaines ont accepté d'être interrogées et de présenter des éléments de preuve à la Commission, d'autres ont indiqué n'avoir aucun renseignement pertinent à fournir. D'autres, encore, n'ont pas répondu.

30. Le fait est que, en règle générale, les participants n'ont pas le droit de dicter la manière dont l'enquête de la Commission doit se dérouler. Ils peuvent *suggérer* ou *demande*, même avec vigueur, mais ils ne peuvent pas *exiger*, que ce soit par l'entremise d'une demande ou par un autre moyen.

31. Je laisse ouverte la possibilité que, dans un cas approprié, des enjeux d'équité procédurale et de justice naturelle puissent donner lieu à un certain type d'obligation, pour une commission d'enquête, de prendre certaines mesures d'investigation. Toutefois, cette question n'a pas été soulevée dans les observations dont je suis saisie, et je ne me





prononce donc pas à ce sujet. J'observe seulement qu'à mon avis, il un tel droit n'existe pas dans le cas présent.

32. Je réitère le fait que cette demande n'était pas nécessaire. La RCDA a fait connaître clairement à plusieurs reprises sa position aux avocats de la Commission. La Commission a examiné ces suggestions, ainsi que toutes celles présentées par les autres parties, de même que les renseignements à sa disposition. La Commission a décidé de la conduite de son enquête en fonction des données et des ressources dont elle disposait, ainsi que de l'intérêt public.

33. La Commission n'a pas donné suite à chaque piste d'enquête proposée par la RCDA. Elle n'a pas non plus accepté ni appliqué toutes les suggestions proposées par l'une ou l'autre des parties. Toutefois, elle a repris un certain nombre des suggestions, y compris certaines faites par la RCDA. Dans certains cas, les efforts de la Commission ont été couronnés de succès. Dans d'autres, ils ont été vains.

34. La RCDA ne peut obtenir plus que cela par le truchement d'une demande.

#### [Demande de tenir certaines audiences](#)

35. Ce volet de la demande de la RCDA est également malavisé, et ce, pour essentiellement les mêmes motifs.

36. La Commission structure ses audiences publiques en fonction d'une série de facteurs, comme son mandat, la preuve soumise, la disponibilité des témoins, le temps alloué aux audiences, ainsi que les principes de proportionnalité et de célérité.



37. Dans le cadre de ce processus, la Commission sollicite et obtient le point de vue des participants sur des sujets et des enjeux, ainsi que sur les témoins qui, selon eux, devraient être entendus dans le cadre des audiences publiques.

38. L'opinion des participants est précieuse. Toutefois, c'est la Commission qui détient toute l'information pertinente, et qui a l'obligation plus générale de servir l'intérêt public. Par conséquent, il revient à la Commission de prendre des décisions sur la preuve qui sera entendue dans le cadre des audiences publiques.

39. La Commission a pris note de l'opinion de la RCDA quant à ce qui devrait être abordé lors de ces audiences publiques. Elle a également pris note du large éventail de points de vue exprimés par les autres participants. Les audiences publiques se tiendront en fonction de toutes les considérations pertinentes applicables. Aucune partie n'imposera sa volonté à cet égard.

#### *Demande de révision des conclusions du Rapport initial*

40. La demande de la RCDA pour que la Commission revienne sur des conclusions qui sont préliminaires et, de ce fait, sujettes à révision, est également malavisée.

41. La RCDA sait fort bien que toutes mes conclusions relatives à l'ingérence étrangère russe peuvent être modifiées en fonction de l'information qui sera à ma disposition au moment de la rédaction de mon rapport final. Ce fait est clairement mentionné dans le *Rapport initial* lui-même. À la fin, je pourrai revoir ces conclusions, ou non. Il est prématuré de conclure quoi que ce soit à cette étape. Je rejetterais la demande de la RCDA de revoir mes conclusions pour ce seul motif.



42. Une lecture attentive de la demande de la RCDA révèle que sa position comporte en fait deux volets : premièrement, la Commission aurait dû arriver à des conclusions différentes sur la seule base du dossier tel qu'il existait à l'époque et, deuxièmement, le fait de ne pas aborder de façon plus explicite les observations écrites de la RCDA dans le *Rapport initial* était déraisonnable.

43. Le fait que la RCDA puisse souhaiter que j'en arrive à des conclusions différentes en fonction de la preuve soumise ne justifie pas une demande de révision de mon rapport. À cet égard, je note que la RCDA ne démontre pas que j'ai commis une erreur manifeste et dominante dans mon évaluation des éléments de preuve.

44. Il est également important de rappeler à la RCDA et au public que les conclusions de mon *Rapport initial* sont fondées sur tous les éléments de preuve qui m'ont été présentés en lien avec les élections fédérales de 2019 et de 2021. Cela comprend un grand nombre d'éléments de preuve hautement classifiés auxquels le public ne peut avoir accès, de même que de nombreux témoignages à huis clos. Bon nombre des critiques formulées par la RCDA omettent de tenir compte de ce fait.

45. Je reconnais que ceci place la RCDA, et le grand public, dans une position difficile. Ils ne sont pas à même d'évaluer mes conclusions à la lumière d'autre chose que ce qui figure dans le dossier public, et on ne peut leur reprocher de le faire. Toutefois, cela ne change en rien le fait que mes conclusions sont fondées sur des renseignements auxquels la RCDA et le public n'ont pas accès. Il est de mon devoir d'évaluer la preuve dont je dispose et, ce faisant, j'en suis arrivée aux conclusions figurant dans le *Rapport*



*initial*. La RCDA peut être en désaccord, mais elle ne peut imposer ses positions à la Commission ou obliger celle-ci à les partager.

46. D'ailleurs, j'estime que la demande de la RCDA ne présente pas fidèlement les éléments de preuve dont je dispose.

47. À plusieurs reprises, la RCDA renvoie à de petits extraits de la preuve, sans tenir compte de la preuve dans son ensemble. C'est pourtant toute la preuve soumise qui doit être évaluée, et non une petite partie de celle-ci. C'est l'ensemble des éléments de preuve qui m'a permis d'arriver à mes conclusions.

48. De même, la RCDA s'appuie sur des commentaires isolés formulés par certains témoins, sans tenir compte de l'ensemble de leurs témoignages. Ce faisant, les observations de la RCDA brossent un portrait inexact de certains témoignages.

49. La plainte de la RCDA selon laquelle j'aurais dû aborder ses observations écrites de façon plus explicite dans mon *Rapport initial* suppose qu'il existe un processus semblable à celui qui s'applique dans le cadre de litiges, où l'arbitre est tenu d'expliquer à une partie les raisons pour lesquelles il accepte ou rejette sa position.

50. Le processus applicable aux commissions d'enquête est différent puisqu'il est inquisitoire. Les participants ne sont pas des parties qui cherchent à l'emporter sur leur adversaire, mais plutôt des partenaires contribuant au travail de la Commission. Leurs observations peuvent grandement aider la Commission, mais elles ne constituent pas un plaidoyer écrit comme dans un procès. Le rapport d'un Commissaire n'est pas un jugement et n'a pas pour objectif d'examiner les arguments ou les positions exprimés ou adoptés par les participants.



51. Les parties sont en droit de s'attendre à ce qu'un ou une Commissaire considère, de bonne foi, leurs observations. Elles n'ont pas le droit de s'attendre à ce que le rapport du ou de la Commissaire renvoie à leurs observations avec quelque degré de détail que ce soit, ou encore de façon explicite.

52. Dans le cas des observations écrites de la RCDA, je ne les ai tout simplement pas trouvées convaincantes. Il n'était pas nécessaire que j'en expose explicitement les raisons. Ce n'est pas le but du rapport d'un Commissaire. Je me suis plutôt concentrée sur les enjeux mentionnés dans le mandat de la Commission et j'ai formulé mes conclusions aussi directement et succinctement que possible.

## Conclusion

53. La demande est rejetée.

*Signé*

---

La Commissaire Marie-Josée Hogue

18 septembre 2024