



## Décision sur une demande de radiation de certains commentaires du dossier

### Introduction

1. La Coalition des droits de la personne (« CDP ») a présenté une demande d'ordonnance visant à rayer certains commentaires d'un membre d'un groupe de consultation s'étant exprimé le 2 octobre 2024. Dans la présente décision, j'explique pourquoi je rejette la demande.

### Contexte

2. Le 2 octobre 2024, la Commission a organisé une série de groupes de consultation. Un groupe de consultation diffère d'une preuve testimoniale à plusieurs égards. Ceux qui participent aux groupes de consultation ne témoignent pas sous serment. Ils n'offrent pas de preuve et, par conséquent, ne sont pas soumis à un contre-interrogatoire. Ils fournissent plutôt des informations générales qui peuvent aider à contextualiser d'autres éléments de preuve que je reçois.

3. Les avocats de la Commission ont enjoint aux membres de ces groupes de consultation de ne pas formuler d'allégations d'inconduite à l'encontre de personnes identifiables au Canada. La raison d'être de cette demande est un souci d'équité procédurale puisqu'il ne serait peut-être pas possible de permettre à une personne identifiable faisant l'objet d'une allégation d'inconduite d'y répondre adéquatement.

4. Cette question était particulièrement préoccupante pour les groupes de consultation du 2 octobre, car la plupart des membres discutaient de leur expérience et



de celle de leur communauté en matière d'ingérence étrangère. S'ils avaient identifié des personnes précises comme étant des acteurs d'ingérence étrangère ou des agents d'un état étranger, il aurait été impossible pour la Commission d'accorder à ces personnes un droit de réponse adéquat en raison, notamment, de son incapacité à divulguer l'information classifiée qui pourrait exister et pourrait être pertinente à une telle allégation.

5. Les membres des groupes de consultation ont été avertis que s'ils formulaient de telles allégations, les avocats de la Commission les dissuaderaient de le faire. S'ils devaient persister à le faire, il pourrait être nécessaire de suspendre le panel. Ils ont également été informés que je ne tiendrais pas compte des allégations qui pourraient être faites.

## La demande

6. À la suite de la tenue d'un des groupes de consultation le 2 octobre, l'avocate de la CDP s'est levée pour présenter une demande orale visant à ce que certains commentaires faits par l'un des participants à ce groupe de consultation soient rayés. J'ai demandé à l'avocate de présenter sa demande par écrit. Elle l'a fait le 7 octobre et a présenté des observations supplémentaires le 8 octobre.

7. La CDP affirme que l'un des panélistes (le « panéliste ») a indirectement identifié une personne au Canada (« la personne concernée ») et a formulé des allégations à son encontre.



8. Les commentaires en question ont été formulés dans le cadre d'une discussion sur la façon dont le discours sur l'ingérence étrangère peut avoir des conséquences négatives sur la capacité d'autres personnes à exprimer leurs opinions, y compris dans un contexte universitaire. La CDP identifie deux séries de commentaires qu'elle considère comme inadmissibles.

9. Le premier commentaire a été formulé en réponse à une question posée par les avocats de la Commission quant au point de vue du panéliste sur la manière de mieux répondre à l'ingérence étrangère tout en évitant des effets négatifs. Le panéliste a d'abord fait référence à un article paru dans un grand journal canadien. Il a poursuivi en déclarant que « ce genre d'alarmisme, à mon avis, n'est pas utile. Il alimente des peurs inutiles et peut conduire à cibler des innocents. Il faut l'éviter ».

10. La CDP fait valoir qu'une personne pourrait entreprendre des démarches pour identifier l'auteur de l'article à partir de la description fournie par le panéliste. Elle affirme que le panéliste a donc indirectement identifié la personne concernée, qui était l'auteur de l'article.

11. Deuxièmement, la CDP identifie les remarques faites par le panéliste plus tôt dans la journée, dans lesquelles il raconte qu'un groupe de réflexion canadien a publié un rapport qui faisait référence à son blogue comme étant un exemple de site Web extrémiste. Le panéliste a expliqué avoir déposé une plainte auprès du groupe de réflexion qui, à la suite d'une enquête indépendante, a retiré cette référence de son rapport. La CDP soutient que cette histoire a été rapportée par le panéliste comme exemple d'une « tendance à accuser [les personnes qui n'adhèrent pas au discours



conventionnel concernant la Russie], généralement sans preuve, d'être des influenceurs du Kremlin, des mandataires russes [ou] des agents d'influence ». Le panéliste a indiqué que ce type de comportement crée « un environnement toxique dans lequel il n'est pas possible d'avoir une conversation convenable et raisonnée sur des sujets importants ».

12. La CDP soutient qu'une personne pourrait trouver le rapport à partir de la description fournie par le panéliste. La CDP estime qu'il s'agit là aussi d'une identification indirecte de la personne concernée, qui est l'auteur du rapport.

13. La CDP soutient que les commentaires du panéliste constituent des allégations d'inconduite et non des énoncés d'opinion. Elle avance que les commentaires du panéliste allèguent que la personne concernée exagère la menace de la désinformation russe, perpétue l'alarmisme, conduit à cibler des innocents, accuse des personnes d'actes répréhensibles sans preuve, se livre à un journalisme contraire à l'éthique et produit du travail de mauvaise qualité pouvant conduire à ce que des personnes innocentes soient blessées.

14. La CDP soutient que les commentaires du panéliste contreviennent aux directives données aux autres membres du groupe par les avocats de la Commission et constituent des affirmations de fait et non des opinions. La CDP demande donc que les commentaires du panéliste « soient rayés du dossier ».

15. Dans ses observations écrites complémentaires, la CDP réitère les principaux points exposés dans sa demande. Elle fait également valoir que l'obligation d'agir



équitablement provenant de la common law ainsi que l'article 13 de la *Loi sur les enquêtes* exigent également que les commentaires du panéliste soient supprimés.

## Observations des participants

16. Conformément à la Règle 63, j'ai demandé que cette demande soit communiquée aux parties. J'ai également ordonné qu'elle soit communiquée au panéliste. Je n'ai pas ordonné qu'elle soit communiquée à la personne concernée étant donné que celle-ci a déjà fait part de ses observations dans le cadre de la demande de la CDP.

17. La Commission a reçu des observations écrites de l'Alliance démocratique des Canadiens russes (« ADCR »), du panéliste et du procureur général du Canada.

18. Les observations de l'ADCR portent sur ce qu'elle considère comme un manque d'équité procédurale de la part de la Commission qui a autorisé le panéliste à « témoigner » sans l'avertir ni lui donner la possibilité de le contre-interroger. Je note, comme je l'ai indiqué plus haut, qu'aucun des panélistes n'a témoigné, en ce sens qu'aucun n'a offert de preuve sous serment. L'ADCR affirme que bien que le panéliste ne l'ait pas nommée, ni un de ses membres, ses remarques ont néanmoins porté préjudice à des segments de la diaspora russe. Elle soutient en outre qu'en permettant au panéliste de s'exprimer au cours des audiences publiques, la Commission a amplifié un message que, par souci d'équité, l'ADCR aurait dû être autorisée à contester en contre-interrogeant le panéliste. L'ADCR suggère que les commentaires du panéliste en question ont porté atteinte aux droits des membres de la communauté russo-canadienne garantis par la *Charte*. L'ADCR demande à la Commission d'aller



plus loin que ce que demande la CDP et de supprimer les commentaires du panéliste dans leur intégralité ou de le rappeler pour permettre aux participants de le contre-interroger.

19. Le panéliste soutient qu'il n'a pas violé la directive de la Commission de ne pas nommer de personnes précises au Canada. Il affirme également que ses commentaires ne constituent pas une accusation d'inconduite à l'encontre de la personne identifiable. Il soutient qu'ils expriment une divergence d'opinions qui ne porte pas sur une personne en particulier, mais plutôt sur les répercussions de certains mots ayant été écrits dans des documents accessibles au public. Le panéliste affirme en outre que la CDP a mal interprété la transcription et que plusieurs de ses commentaires ne concernaient pas du tout la personne identifiable.

20. Le procureur général du Canada n'a pas pris position sur la demande.

## Analyse

21. Je rejette la demande.

22. La CDP a raison de dire que les avocats de la Commission ont demandé aux membres des groupes de consultation de ne pas formuler d'allégations à l'encontre de personnes identifiables au Canada. Cela reflète son souci plus général de respecter l'équité.

23. La principale préoccupation de la Commission dans le contexte des groupes de consultation du 2 octobre était de s'assurer que les panélistes n'accusent pas des personnes précises de s'être livrées à de l'ingérence étrangère. La majorité des



panélistes ont comparu pour parler de leurs expériences en matière d'ingérence étrangère, et il y avait donc un risque qu'ils identifient, au cours de leurs récits, des personnes précises comme étant des acteurs d'ingérence étrangère ou des mandataires d'états étrangers. Cela aurait posé un sérieux problème, car de telles allégations auraient clairement constitué des allégations d'inconduite flagrante et auraient entraîné un droit de réponse. Toutefois, pour des raisons pratiques liées au calendrier de la Commission et à des considérations de confidentialité en matière de sécurité nationale, la Commission n'aurait vraisemblablement pas été en mesure d'offrir à ces personnes une véritable possibilité de répondre à ces allégations.

24. L'enjeu cerné par la CDP dans sa demande ne relève pas de la préoccupation qui a motivé la mise en garde de la Commission à l'égard des membres des groupes de consultation. Les commentaires du panéliste n'alléguaient pas que la personne en question s'était livrée à de l'ingérence étrangère. Je considère ce point comme pertinent.

25. Toutefois, je reconnais que les préoccupations en matière d'équité pourraient également s'appliquer à des allégations d'inconduite non liées à l'ingérence étrangère, et que les instructions de la Commission aux panélistes ne se limitaient pas strictement à la formulation d'allégations d'ingérence étrangère.

26. Je suis également prête à accepter, aux fins de la présente demande, que les commentaires du panéliste pourraient permettre d'identifier indirectement la personne en question. Toutefois, un certain effort serait nécessaire pour obtenir cette information.



Il ne s'agit pas d'une situation où un membre du public peut facilement identifier la personne concernée.

27. Un élément important à prendre en compte dans l'examen de cette demande est la nature de la réparation demandée par la CDP.

28. La CDP demande que les commentaires du panéliste soient « rayés du dossier ». Ce que signifie cette demande n'est pas clair, car ces termes ne sont ni utilisés ni connus dans le système juridique canadien. Toutefois, je l'interprète comme une demande de réparation qui prendrait la forme d'une interdiction de publier les commentaires précis faits par le panéliste et d'une ordonnance de mise sous scellés de certaines parties de la transcription des procédures de la Commission.

29. Une telle mesure constituerait une limite au principe de la publicité des débats. J'ai déjà discuté de l'application de ce principe à cette Commission à deux reprises<sup>1</sup>.

30. Le principe de la publicité des débats est une doctrine bien établie, protégée par la garantie constitutionnelle de la liberté d'expression et qui est essentielle au bon fonctionnement de notre démocratie<sup>2</sup>. Avant qu'une mesure limitant la publicité des débats puisse être imposée, elle doit résister au cadre d'analyse établi par *Dagenais/Succession Sherman*. Il s'agit notamment d'évaluer si la publicité des débats pose un risque sérieux pour un intérêt public important, si la limite proposée est

---

<sup>1</sup> Commission sur l'ingérence étrangère, [Décision sur une demande de divulgation de certaines demandes de qualité pour agir](#) (8 février 2024), para. 9-14; Commission sur l'ingérence étrangère, [Décision sur la participation anonyme à un groupe de consultation](#) (4 octobre 2024), para. 19-41.

<sup>2</sup> *Sherman (Succession) c. Donovan*, [2021] 2 CSC 75, para. 30.





nécessaire pour prévenir ce risque sérieux et si, du point de vue de la proportionnalité, les avantages de limiter la publicité des débats l'emportent sur ses effets négatifs<sup>3</sup>.

31. À mon avis, il y a au moins trois raisons pour lesquelles la demande de la CDP ne résiste pas à ce cadre d'analyse.

32. La première est la nature des commentaires contestés.

33. Contrairement aux observations de la CDP, je considère que les commentaires du panéliste sont des énoncés d'opinion et non des allégations d'inconduite ou d'actes répréhensibles formulées à l'encontre d'une personne en particulier. Je les vois également comme l'expression d'opinions générales pour lesquelles des exemples particuliers sont donnés à titre d'illustrations.

34. Le commentaire qui semble avoir suscité la demande de la CDP est la référence faite par le panéliste à certains écrits « alarmistes » et « non utiles ». Le fait d'affirmer que des commentaires de ce type attisent « une peur inutile et peuvent conduire à cibler des innocents » peut généralement être vu comme un commentaire sur les conséquences négatives possibles de l'utilisation du vocabulaire relatif à l'ingérence étrangère, et non comme une allégation d'inconduite de la part de la personne concernée.

35. D'autres commentaires du panéliste semblent liés à la personne en question encore plus indirectement et expriment également une opinion sur des problèmes généraux existants, en utilisant des exemples précis à titre d'illustrations.

---

<sup>3</sup> *Décision sur la participation anonyme, supra* au para. 20.



36. Tout au plus, le panéliste a référé indirectement à des publications de la personne en question qui, selon lui, constituent des exemples du genre de choses qui peuvent avoir des conséquences négatives. Comparés à la préoccupation principale de la Commission – que des allégations directes voulant que des personnes précises soient des acteurs de la menace d'ingérence étrangère travaillant à nuire aux institutions démocratiques du Canada – les points de vue exprimés par le panéliste sont moins graves.

37. La deuxième considération importante pour moi est les circonstances dans lesquelles les commentaires du panéliste ont été faits. Ils n'ont pas été faits dans le cadre d'un témoignage sous serment, mais plutôt dans le cadre d'un groupe de consultation. Par leur nature, les groupes de consultation ne constituent pas de la preuve. Les commentaires des membres de ces groupes ne constituent pas de la preuve et, comme je l'ai déclaré à plusieurs reprises, je ne parviendrai à aucune conclusion de fait sur la base de ces commentaires.

38. Cela ne veut pas dire qu'une allégation faite dans le cadre d'un groupe de consultation ne pourrait pas avoir de conséquences sur la réputation d'une personne ou sur ses intérêts. Je souligne cependant qu'il n'y a aucun risque que je tire des conclusions sur la conduite d'une personne en particulier à la suite d'un commentaire fait par un membre d'un groupe de consultation.

39. La troisième considération découle du fait que je ne formulerai pas de conclusion au sujet de la personne concernée.



40. La deuxième étape du critère de *Dagenais/Succession Sherman* m'invite à examiner s'il existe une mesure moindre pour répondre à un préjudice grave causé à un intérêt public important.

41. À mon avis, même si la mesure de redressement demandée par la CDP franchissait la première étape du cadre d'analyse de *Dagenais/Succession Sherman*, elle échouerait à la deuxième, car il existe des mesures moins intrusives qui pourraient répondre à tout préjudice susceptible d'exister. Plutôt que de restreindre l'accès du public aux audiences de la Commission, je peux simplement choisir d'ignorer les commentaires du panéliste dans la mesure où ils se rapportent à une personne en particulier. J'aurais d'ailleurs agi de la sorte même en l'absence d'une demande de la part de la CDP. L'objectif du groupe de consultation n'était pas de me permettre de recevoir de la preuve et il ne m'amènera pas à formuler des conclusions factuelles. Le seul but était de me fournir des informations générales sur le contexte et de m'exposer à un éventail de perspectives. Les commentaires du panéliste n'ont fait que cela.

42. En d'autres termes, la demande de la CDP est disproportionnée par rapport à l'enjeu qu'elle a cerné. Dans un cas approprié, je pourrais imposer une limite au principe de la publicité des débats si un témoin ou un panéliste faisait des allégations d'inconduite à l'encontre d'une personne identifiable au Canada. Il ne s'agit ici tout simplement pas d'un cas où une telle mesure est nécessaire pour répondre à une menace contre un intérêt public important.



43. Les arguments de la CDP fondés sur l'obligation d'agir équitablement issue de la common law et sur l'article 13 de la *Loi sur les enquêtes* ne changent rien à mon analyse.

44. L'obligation d'agir équitablement issue de la common law s'applique à toute décision administrative ayant une incidence sur les droits, les privilèges ou les intérêts d'une personne. Lorsqu'une autorité publique exerce un pouvoir qui a une incidence sur une personne, elle doit le faire dans le respect de l'équité procédurale.

45. Dans le cas présent, il n'est pas allégué que la Commission a exercé un pouvoir ayant des répercussions sur les droits, les privilèges ou les intérêts de la personne concernée. La question soulevée par la CDP concerne la conduite du panéliste, et non celle de la Commission.

46. L'article 13 de la *Loi sur les enquêtes* prévoit que :

La rédaction d'un rapport défavorable ne saurait intervenir sans qu'auparavant la personne incriminée ait été informée par un préavis suffisant de la faute qui lui est imputée et qu'elle ait eu la possibilité de se faire entendre en personne ou par le ministère d'un avocat.

47. Cette disposition est essentiellement la codification d'un aspect de l'obligation de faire preuve d'équité procédurale. Une commission d'enquête ne peut conclure à l'existence d'une inconduite de la part d'une personne que si elle s'assure, au préalable, que celle-ci a bénéficié de certains droits procéduraux. Cette disposition régit certains types de critiques qu'une commission peut formuler à l'égard de personnes. Elle ne s'applique pas aux critiques que les particuliers peuvent formuler les uns à l'égard des autres.



48. Les observations de l'ADCR vont au-delà de la réparation demandée par la CDP et soulèvent des allégations qui n'ont pas été formulées par la CDP dans sa demande. Par ailleurs, aucune demande n'a été présentée par l'ADCR. Toutefois, même si je prenais en considération les observations de l'ADCR et la réparation demandée, je les rejetterais. Je ne vois pas en quoi les intérêts de la diaspora russe pro démocratique dans son ensemble ont été affectés par les commentaires non assermentés du panéliste.

49. En outre, les observations de l'ADCR ne font pas la distinction fondamentale entre une personne qui témoigne dans le cadre de mon enquête factuelle et le processus de consultation publique de la Commission. Dans le cadre de ce processus de consultation, j'ai rencontré plus de 100 membres de la diaspora afin d'entendre leurs points de vue, leurs préoccupations et leurs idées concernant l'ingérence étrangère. Les groupes de consultation publique qui ont eu lieu le 2 octobre sont une extension de ce processus, et non des audiences factuelles de la Commission. Aucune des personnes rencontrées n'a été soumise à un contre-interrogatoire. Plutôt, le fait de veiller à ce que ces personnes puissent s'entretenir avec moi dans un environnement sûr a fait partie intégrante de la capacité de la Commission d'entendre leurs points de vue et leurs perspectives.

50. Le fait que certains puissent être en profond désaccord avec certaines des opinions exprimées lors des réunions de consultation publique de la Commission, ou qu'ils les considèrent comme nuisibles, ne confère pas un droit de contre-interroger la personne consultée. En effet, l'ADCR n'a jamais suggéré, jusqu'à présent, qu'un tel



droit puisse exister, et ce malgré l'usage intensif que la Commission a fait des groupes de consultation publics et privés, incluant celui organisé avec l'aide de l'ADCR et composé de membres de la diaspora russe.

51. Comme je l'ai répété à plusieurs reprises, je ne tire aucune conclusion factuelle sur la base de ce que j'entends en provenance des groupes de consultation. Des contre-interrogatoires des personnes consultées, y compris du panéliste, seraient à la fois injustifiés et inappropriés.

## Conclusion

52. La demande est rejetée.

*Signé*

---

Commissaire Marie-Josée Hogue

29 octobre 2024