

## INTRODUCTION

### 1.1 Objet du présent volume

Je commence le présent volume en donnant un aperçu de l'objet des enquêtes publiques en général, en exposant les principes dont j'ai tenu compte dans le cadre de la Commission d'enquête sur Ipperwash et en relatant brièvement la façon dont on est venu à mettre sur pied la commission. J'aborde ensuite les questions stratégiques, opérationnelles, juridiques et administratives qui surviennent au cours d'une commission d'enquête, offrant dans certains cas des suggestions sur la façon dont les gouvernements qui envisagent la tenue d'une enquête publique et les commissions à venir pourraient aborder ces questions.

Le présent volume vise principalement à aider les gouvernements, les commissaires, les avocats des commissions, les avocats et autres entités qui pourraient participer directement à de futures enquêtes publiques, mais il devrait également intéresser les médias et le grand public. En bout de ligne, ce sont les contribuables qui paient les enquêtes publiques. La façon dont elles sont ordonnées et tenues et la raison pour laquelle elles le sont constituent donc une question d'intérêt public.

En abordant la tenue de la présente commission d'enquête, j'ai pu mettre à contribution mon expérience antérieure et mon intérêt à l'égard des procédures d'enquête. Il y a quelque temps, j'ai rempli les fonctions d'avocat auprès de parties ayant qualité pour agir dans le cadre de deux commissions d'enquête officielles<sup>1</sup> et j'ai précédemment agi à titre de commissaire d'une enquête publique aux termes de la *Police Complaints Act*<sup>2</sup>. Néanmoins, lors de ma nomination à titre de commissaire de la Commission d'enquête sur Ipperwash le 12 novembre 2003, j'ai entamé mes fonctions en lisant tout ce que j'ai pu au sujet des enquêtes publiques et de l'expérience vécue par d'autres dans la tenue de celles-ci. J'ai lu des décisions judiciaires<sup>3</sup>, des textes et des articles sur les enquêtes publiques

---

1 Royal Commission into Certain Sectors of the Construction Industry, Ontario, 1974; Royal Commission into Metropolitan Police Practices, 1976.

2 *Metropolitan Toronto Police Force Complaints Project Act*, L.O. 1981.

3 Par exemple, les décisions suivantes de la Cour suprême du Canada : *Consortium Developments (Clearwater) Ltd. c. Sarnia (Ville)*, [1998] 3 R.C.S.; *Phillips c. Nouvelle-Écosse (Commission d'enquête sur la tragédie de la mine Westray)*, [1995] 2 R.C.S. 97 [Westray]; *Starr c. Houlden*, [1990] 1 R.C.S. 1366; *Canada (Procureur général) c. Canada (Commission d'enquête sur le système d'approvisionnement en sang au Canada — Commission Krever)*, [1997] 3 R.C.S. [Commission d'enquête sur l'approvisionnement en sang]; *Procureur général de la province de Québec et Jean Keable c. Procureur général du Canada et Solliciteur général du Canada*, [1979] 1 R.C.S. 218 [Keable].

ainsi que des rapports des commissions de réforme du droit<sup>4</sup>. Je me suis entretenu avec d'autres juges qui avaient tenu ou qui tenaient à ce moment-là des enquêtes publiques et j'ai lu de nombreux rapports de commissions d'enquête.

Malgré l'important volume de documents et autres renseignements et points de vue utiles que l'on peut consulter relativement aux enquêtes publiques en général, je trouve que les questions stratégiques, juridiques, opérationnelles et administratives qui surviennent tout au long du processus ont été moins bien documentées.

Ma collègue, Madame la juge Denise Bellamy, commissaire des récentes commissions d'enquête sur la location d'ordinateurs et l'impartition à Toronto, a cerné le besoin de documenter le processus d'enquête. Elle l'a fait à l'égard des commissions d'enquête organisées par les municipalités, que l'on voit rarement, à l'intention du maire, du conseil et des contribuables de la ville de Toronto et autres personnes et qui s'intéressent au processus. Le juge en chef adjoint Dennis O'Connor a inclus un aperçu très utile du processus d'enquête dans son rapport sur la Commission d'enquête sur Walkerton et a développé ses propos dans d'autres écrits par la suite. La plupart des autres commissaires chargés d'enquêtes publiques ont eux aussi inclus quelques renseignements au sujet du processus dans leurs rapports. Cependant, chaque enquête est différente, qu'elle soit fédérale, provinciale ou municipale, et je crois qu'il est nécessaire et utile d'accroître l'ensemble des renseignements sur les enquêtes publiques en général.

## 1.2 Objet des enquêtes publiques

La *Loi sur les enquêtes publiques* confère de vastes pouvoirs au gouvernement de l'Ontario en ce qui a trait à la mise sur pied d'une commission d'enquête. En vertu de cette loi, le lieutenant-gouverneur en conseil a le pouvoir de créer une commission en vue d'enquêter sur des questions touchant la bonne administration de la province, la conduite des affaires publiques, l'administration de la justice dans la province ou les questions d'intérêt public<sup>5</sup>.

4 Par exemple, Allan Manson et David Mullan, éd., *Commissions of Inquiry: Praise or Reappraise?*, Toronto, Irwin Law, 2003; A.P. Pross, I. Christie et J.A. Yogis, éd., *Commissions of Inquiry*, Toronto, Carswell, 1990; D.J. Mullan dans *Administrative Law*, Toronto, Irwin Law, 2001, pp. 389–397; R.J. Anthony et A.R. Lucas, *A Handbook on the Conduct of Public Inquiries in Canada*, Toronto, Butterworths, 1985; G. Van Harten, « Truth Before Punishment: A Defence of Public Inquiries », 29 *Queen's L.J.* 242, 2003; Juge Dennis O'Connor, « The Role of Commission Counsel in a Public Inquiry », 22 *Advocates' Soc. J.*, n° 1, été 2003, pp. 9–11; Commission de réforme du droit de l'Ontario, *Report on Public Inquiries*, Toronto, Commission de réforme du droit, 1992.

5 L'article 2 de la *Loi sur les enquêtes publiques*, L.R.O. 1990 précise ce qui suit : Lorsque le lieutenant-gouverneur en conseil juge qu'il y a lieu d'ordonner la tenue d'une enquête sur une question intéressant la bonne administration de l'Ontario, la conduite des affaires publiques ou l'administration de la justice dans la province, ou sur une question qu'il déclare sujet d'intérêt public, et lorsqu'une telle enquête n'est régie par aucune loi spéciale, il peut, par commission, nommer une ou plusieurs personnes pour effectuer cette enquête.

Il existe en gros deux types d'enquêtes publiques. Le premier examine un incident ou une suite d'événements en particulier et rend compte de ces éléments. Il arrive souvent qu'un élément de controverse publique soit lié à l'affaire faisant l'objet de l'enquête. En fait, il n'est pas rare que des enquêtes publiques soient réclamées à la suite d'une controverse ou d'une tragédie, notamment de la part des parties d'opposition ou des groupes qui n'ont pas confiance en la capacité des gouvernements ou autres institutions publiques de se régler eux-mêmes ou d'enquêter sur eux-mêmes. Quel que soit l'élément qui a poussé leur tenue, ces enquêtes visent à procéder à un examen indépendant, complet et transparent des événements. De manière générale, le but est de découvrir ce qui s'est produit, c'est-à-dire de revenir en arrière. La Royal Commission into Certain Deaths at the Hospital for Sick Children (enquête Grange) constitue un exemple bien connu de ce type d'enquête.

L'autre type d'enquête publique met l'accent sur l'élaboration d'une politique publique dans un domaine d'intérêt public précis. Il arrive souvent que le besoin de tenir une telle enquête découle d'événements ou de circonstances indésirables. Dans ces cas, la commission d'enquête sert à examiner en détail les facteurs qui y ont contribué. Dans ce contexte, la commission d'enquête peut formuler des recommandations à l'égard des mesures à prendre pour empêcher que les événements se reproduisent ou des améliorations systémiques à apporter — autrement dit, l'enquête permet de regarder vers l'avenir. La Commission Romanow sur l'avenir des soins de santé au Canada constitue un exemple de ce type d'enquête publique.

Ainsi, une enquête publique peut constituer une occasion de revenir en arrière ou de regarder en avant. Elle peut également servir à faire les deux. La tenue d'une enquête peut être réclamée dans le but de découvrir la vérité sur une question précise et, en même temps, de proposer une réforme des politiques<sup>6</sup>. La Commission d'enquête sur Ipperwash a été mise sur pied en vue d'atteindre ces deux objectifs.

Toutes les enquêtes publiques servent toutefois à atteindre d'autres buts. Une enquête publique informe également la population en présentant des preuves qui, jusque-là, avaient seulement pu être produites en privé, si elles l'étaient<sup>7</sup>. Elle fournit un forum aux citoyens et aux groupes pour qu'ils puissent participer au règlement des questions et à l'élaboration des politiques et des stratégies futures relatives aux affaires et aux événements dans lesquels ils peuvent avoir un véritable intérêt<sup>8</sup>.

6 Van Harten, *supra*, note 4, p. 243.

7 Précis d'une réflexion du juge S.M.G. Grange sur les buts de la Royal Commission of Inquiry into Certain Deaths at the Hospital for Sick Children (Commission Grange).

8 *Commissions of Inquiry: Praise or Reappraise?*, *supra*, note 4, p. 512.

Les critiques des enquêtes publiques ont avancé que les gouvernements les utilisent quelquefois comme moyen politique de détourner la critique ou même de renoncer à leur responsabilité de traiter les questions controversées ou délicates sur le plan politique. Ils soulignent également qu'il se peut que les recommandations qui en découlent ne soient pas adoptées sur-le-champ et ils maintiennent que les commissions d'enquête ne constituent donc pas une utilisation efficace des ressources publiques. À l'inverse, les gouvernements peuvent s'opposer à la tenue d'une enquête au profit de mécanismes d'examen internes<sup>9</sup>. Bien que ces préoccupations ne doivent pas être ignorées et doivent en fait être prises en compte avant que la décision d'ordonner la tenue d'une enquête soit prise, il est également bon de tenir compte de la mesure dans laquelle une enquête contribue au débat sur les politiques et à l'information du public. Cet élément peut s'avérer un catalyseur favorisant la réforme en soi et se manifester uniquement dans les modifications apportées aux lois ou aux politiques quelque temps après la fin de l'enquête<sup>10</sup>.

Selon moi, l'enquête publique se distingue des autres types d'enquêtes par le fait qu'elle est réellement *publique*. Elle examine une question d'intérêt public, au vu et au su de la population et avec la participation de celle-ci. Cet attribut a été au cœur de toutes mes décisions touchant le processus d'enquête.

### 1.3 Différences entre les enquêtes publiques et les autres instances

Les enquêtes publiques sont mises sur pied par le gouvernement et leur objectif consiste à s'acquitter du mandat énoncé dans un décret, mais elles sont toutefois indépendantes du gouvernement. De plus, leur rôle diffère de celui des autorités législatives, exécutives ou judiciaires. Monsieur le juge Cory de la Cour suprême du Canada a souligné que les commissions d'enquête publiques, à titre d'organismes temporaires, « sont libres d'un bon nombre des entraves institutionnelles qui limitent parfois l'action des diverses branches du gouvernement »<sup>11</sup>. Il a également écrit ce qui suit au sujet des commissions d'enquête :

Comme les cours de justice, elles sont indépendantes; mais au contraire de celles-ci, elles sont souvent dotées de vastes pouvoirs d'enquête. Dans l'accomplissement de leur mandat, les commissions

---

9 Todd J. Burke, « The Role of Public Inquiries in the Development of Public Policy » dans *Government Briefing* (Ontario Edition) (bulletin d'information à l'intention des clients de Gowling Lafleur Henderson s.r.l.), novembre 2003.

10 *Ibid.*

11 *Westray, supra*, note 3, par. 60.

d'enquête sont, idéalement, dépourvues d'esprit partisan et mieux à même que le Parlement ou les législatures d'étudier un problème dans la perspective du long terme<sup>12</sup>.

Malgré ces différences institutionnelles, les personnes qui observent une enquête publique, et même celles qui y participent directement, considèrent souvent que cela ressemble à un procès. On peut le comprendre. Bien que les caractéristiques précises des commissions d'enquête varient, le commissaire est souvent un juge, les audiences se tiennent généralement dans un environnement semblable à celui d'un tribunal et on obtient les preuves auprès de témoins qui peuvent être interrogés et contre-interrogés par des avocats. Dans le cas de la Commission d'enquête sur Ipperwash, par exemple, j'étais autorisé à citer des témoins à comparaître et, au besoin, à produire des documents, en plus d'être autorisé à formuler des conclusions d'inconduite dans mon rapport. Toutefois, une enquête publique n'est pas un procès et une commission n'est généralement pas créée en vue de réexaminer des jugements déjà rendus<sup>13</sup>. Bien qu'une commission puisse déterminer qu'il y a eu des actes répréhensibles ou des inconduites, elle ne déclare personne coupable d'un crime et n'établit aucune responsabilité civile à l'égard de dommages pécuniaires. Afin de souligner ce point, j'ai décrit ces limites dans mes déclarations publiques durant la commission d'enquête<sup>14</sup>.

Contrairement à un procès civil ou criminel, une enquête publique est davantage inquisitoire qu'accusatoire, en ce sens que l'objectif des personnes qui participent au processus est de découvrir la vérité plutôt que d'établir la responsabilité. Néanmoins, les instances peuvent parfois s'échauffer. Une enquête publique fait intervenir invariablement des groupes, des personnes ou des institutions ayant des intérêts légitimes et souvent contradictoires qui doivent être examinés. En outre, bien qu'une commission d'enquête n'ait pas pour objet de déterminer la culpabilité ou l'innocence, ou la faute ou l'absence de faute, les actions de personnes ou d'institutions peuvent être mises en cause et une inconduite peut être constatée. Ainsi, il se peut que la réputation de la personne ou de l'organisme soit compromise, d'autant plus que l'enquête se déroule en public. Les avocats ont l'obligation de protéger ou de promouvoir les intérêts de leurs clients; un élément accusatoire se fraie donc invariablement un chemin dans le

---

12 *Ibid.* par. 62.

13 Annexe 1, Décret 1662/2003. Voir également les décisions de la Cour suprême du Canada comme *Westray* (*supra*, note 3, par. 121) et *Commission d'enquête sur l'approvisionnement en sang* (*supra*, note 3, par. 34). Voir également *Commissions of Inquiry* (*supra*, note 4), notamment Iacobucci, p. 26, et MacKay et McQueen, chap. 9.

14 Par exemple, annexe 14 (a), Observations du commissaire durant les audiences sur la qualité pour agir et le financement, 20 avril 2004.

processus inquisitoire. Compte tenu de cette réalité, il est primordial que le processus d'enquête comprenne des mesures de sauvegarde des principes de justice naturelle et d'équité procédurale.

Les enquêtes qui ont à la fois le mandat d'établir les faits et d'élaborer des politiques doivent également relever le défi de satisfaire les intérêts parfois opposés des avocats et des décideurs<sup>15</sup>. Les avocats dont les services sont retenus par un organisme ou une personne directement visé ou touché par l'objet de l'enquête sont susceptibles de mettre l'accent sur les seuls intérêts de leurs clients. Ils appuieront donc les dispositions procédurales qui protègent au maximum les droits légaux de leurs clients. D'un autre côté, les décideurs et les avocats qui représentent les parties qui s'intéressent davantage aux politiques sont susceptibles de rechercher le plus de renseignements possible se rapportant au débat d'orientation de politiques. Ils s'opposeront généralement aux mécanismes procéduraux qui pourraient limiter la portée de l'enquête. Le défi consiste à mettre en place des structures procédurales et organisationnelles qui permettent à la fois d'établir les faits de façon équitable et d'obtenir des renseignements approfondis afin de contribuer au débat d'orientation.

Une autre caractéristique qui différencie les enquêtes publiques des procès est le fait qu'elles ne sont pas strictement liées par les règles de preuve qui régissent les instances civiles ou criminelles. Nos règles de procédure et de pratique (les « règles »<sup>16</sup>) précisait que « les règles de preuve ne s'appliqueront pas rigoureusement à l'établissement de l'admissibilité de la preuve »<sup>17</sup>. Le commissaire d'une enquête publique peut recevoir n'importe quelle preuve pertinente<sup>18</sup>, y compris une preuve qui pourrait s'avérer inadmissible devant un tribunal, comme une preuve par ouï-dire. Toutefois, bien que les preuves par ouï-dire puissent être admises durant une enquête publique, le commissaire peut y accorder peu de poids.

Les chercheurs universitaires, les commissions de réforme du droit et autres observateurs des enquêtes publiques ont souligné que les « tribunaux ont généralement adopté une démarche de déférence à l'égard des commissions d'enquête et ils leur ont accordé une grande latitude dans l'établissement de leurs propres procédures. Les tribunaux semblent être conscients du besoin de ne pas étrangler les enquêtes publiques avec des procédures qui conviennent davantage à un

---

15 *Commissions of Inquiry, supra*, note 4, Introduction.

16 Annexe 2, Règles de procédure et de pratique.

17 *Ibid.*, règle 13.

18 Sous réserve des privilèges ou des autres restrictions légales. Voir *Loi sur les enquêtes publiques, supra*, note 5, art. 11 et annexe 2, Règles de procédure et de pratique, règle 13.

cadre accusatoire plus traditionnel, comme un procès civil ou criminel »<sup>19</sup>. Cette démarche oblige les avocats des commissions à présenter une preuve qui est non seulement pertinente, mais également utile. L'adjectif « utile » revêt un sens beaucoup plus large dans une enquête publique que l'adjectif « pertinent » dans un procès<sup>20</sup>.

---

19 *Commissions of Inquiry*, *supra*, note 4, MacKay et McQueen, pp. 273–274. Voir également O'Connor, *supra*, note 4.

20 Daina Groskaufmanis et David Butt, « Public Inquiries: A Whole New Ballgame », *The Lawyers Weekly*, 9 décembre 2006, p. 14.