

DÉCISION DE CRÉER LA COMMISSION D'ENQUÊTE SUR IPPERWASH

2.1 Événements ayant mené à la création de la commission d'enquête

En septembre 1995, le parc provincial Ipperwash a été le théâtre d'une occupation et d'une protestation des Autochtones. L'un des occupants, Dudley George, a été blessé par balles par un agent de la Police provinciale de l'Ontario et est décédé des suites de ses blessures. Certaines personnes ont été d'avis que les représentants du gouvernement de l'Ontario, notamment le premier ministre Michael Harris et un certain nombre de ses collègues au Conseil des ministres, s'étaient immiscés dans l'intervention de la Police provinciale à l'égard de la protestation. Les intéressés n'ont cessé de nier ces allégations. La présente commission d'enquête est finalement née de la colère et de la frustration généralisées ayant découlé de la tragédie et des circonstances qui l'ont entourée.

Au moment où la commission d'enquête a été ordonnée, huit ans après le décès de M. George, les événements survenus au parc provincial Ipperwash avaient fait couler beaucoup d'encre et fait l'objet de nombreuses discussions. Le coroner en chef de l'Ontario a entrepris une enquête sur les circonstances et les événements entourant le décès de M. George, aux termes de la *Loi sur les coroners*²¹ de l'Ontario, y compris une enquête sur l'intervention des services médicaux d'urgence suivant les coups de feu²². L'Unité des enquêtes spéciales (UES) de l'Ontario a également mené une enquête. Il s'agit d'un organisme civil ayant pour mandat d'enquêter sur toutes les causes de décès ou de blessure grave découlant d'une intervention policière. L'unité est composée d'experts dans un certain nombre de domaines (comme la médecine légale) et a le pouvoir de déposer des accusations criminelles. Ces enquêtes visent seulement à établir

21 *Loi sur les coroners*, L.R.O. 1990, chap. C.37.

22 Le coroner en chef a mis les résultats de son enquête à la disposition de la Commission d'enquête et a indiqué dans la demande visant l'obtention de la qualité pour agir que « compte tenu du vaste mandat énoncé dans le décret créant la Commission d'enquête, le coroner en chef peut déterminer qu'une enquête constituerait un dédoublement inutile d'efforts et de dépenses et que tout avantage que cela apporterait [...] a été obtenu par le biais de la Commission d'enquête ».

la culpabilité ou l'innocence des agents en cause et ne s'occupent pas des questions de politique. À la fin de son enquête, l'UES a annoncé que le sergent intérimaire de la Police provinciale de l'Ontario Kenneth Deane devait être accusé de négligence criminelle ayant causé la mort²³.

Le procès a eu lieu en avril 1997. Le sergent intérimaire Deane a été déclaré coupable de négligence criminelle ayant causé la mort. Il a interjeté appel de la condamnation, sans succès, tout d'abord devant la Cour d'appel de l'Ontario, puis devant la Cour suprême du Canada²⁴.

Tout au long de cette période, d'autres questions ont été soulevées à l'égard des circonstances entourant la fusillade. Les personnes et les groupes qui estimaient ne pas obtenir de réponses ont canalisé leur frustration dans des demandes répétées de tenue d'une enquête publique. Les demandes ont d'abord été présentées par la famille de Dudley George, mais la pression est montée au cours des mois et des années qui ont suivi, même en provenance de l'étranger²⁵, alors que les gouvernements provincial et fédéral s'opposaient tous deux à la mise sur pied d'une commission d'enquête. Des municipalités, des églises, des syndicats, des organismes de défense des droits de la personne, les médias et Ombudsman Ontario ont tous exprimé leur soutien à l'égard d'une enquête publique.

Nombre de ces parties ont fait appel à la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*²⁶ pour obtenir des documents liés à l'incident survenu à Ipperwash, notamment ceux se rapportant au rôle possible des représentants élus et des membres de leur personnel dans les événements. Les renseignements obtenus de cette façon ont généralement été rendus publics, à l'Assemblée législative ou par l'entremise des médias, dans le but d'exercer des pressions sur le gouvernement afin qu'il ordonne la tenue d'une enquête.

Les deux parties de l'opposition ont activement appuyé la tenue d'une enquête devant l'Assemblée législative provinciale. À trois reprises au cours des huit années qui ont suivi l'incident, des membres de l'opposition ont présenté

23 Communiqué, UES, 23 juillet 1996. Voir également les documents de la Commission d'enquête 1003934 et 9000301. Il convient de noter que le paragraphe 113 (7) de la *Loi sur les services policiers*, L.R.O. 1990, chap. P.15, précise ce qui suit : « S'il estime qu'il existe des motifs raisonnables de le faire, le directeur fait déposer des dénonciations contre les agents de police au sujet des questions visées par l'enquête et les renvoie au procureur de la Couronne pour qu'il engage une poursuite ».

24 Le sergent intérimaire Deane a été reconnu coupable de négligence criminelle ayant causé la mort à l'issue d'un procès devant un juge seul le 28 avril 1997 (l'honorable juge H. Fraser). Il a été condamné le 3 juillet 1997. Son appel devant la Cour d'appel a été rejeté le 18 mai 2000 et son appel devant la Cour suprême du Canada a été rejeté le 26 janvier 2001.

25 Par exemple, le Comité des droits de l'homme des Nations Unies

26 *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*, L.R.O. 1990, chap. F 31.

un projet de loi d'initiative parlementaire²⁷ en vue d'exiger que le gouvernement mette sur pied une commission d'enquête. Le projet de loi n'a pas été adopté, mais l'opposition a continué par d'autres moyens à exercer des pressions en vue de la tenue d'une d'enquête et à s'élever contre la résistance du gouvernement à en tenir une. Les renseignements recueillis par la famille, les amis et les avocats de Dudley George ont soutenu ces efforts.

Sam George, le frère de Dudley George, a intenté deux poursuites²⁸ relativement au décès de Dudley George contre le premier ministre Harris, les membres de son Conseil des ministres et la Police provinciale de l'Ontario. Le gouvernement a maintenu que la tenue d'une enquête publique ne pouvait pas être ordonnée sous prétexte que des instances judiciaires étaient en cours. Le procureur général David Young a renvoyé les membres de l'Assemblée législative au paragraphe 23 (g) du règlement de cette dernière :

Pendant un débat, le président de l'Assemblée rappelle au Règlement le député qui [...] fait référence à une question qui fait l'objet d'une instance en cours devant un tribunal ou un juge pour décision judiciaire.

Le procureur général a également exprimé la position du gouvernement selon laquelle une enquête publique ne constituait pas la meilleure mesure à prendre, en tout état de cause, en comparant le processus des procès civils à celui des enquêtes publiques :

En vertu de la *Loi sur les enquêtes publiques*, une enquête publique est normalement ouverte uniquement [...] lorsque de grandes questions systémiques sont en cause, c'est-à-dire des questions qui vont au-delà de la conduite des personnes. Dans les situations où la conduite de certaines personnes est mise en question, les tribunaux civils et criminels de la province sont munis des outils nécessaires pour découvrir la vérité.

27 (1) Projet de loi 3, *Loi prévoyant une enquête publique pour découvrir la vérité sur les événements qui se sont produits au parc provincial Ipperwash et qui ont conduit au décès de Dudley George (Loi de 1999 concernant la vérité sur Ipperwash)*, première lecture le 25 octobre 1999; (2) Projet de loi 87, *Loi prévoyant une enquête publique pour découvrir la vérité sur les événements qui se sont produits au parc provincial Ipperwash et qui ont conduit au décès de Dudley George (Loi de 2002 concernant la vérité sur Ipperwash)*, première lecture le 11 juin 2002; (3) Projet de loi 46, *Loi prévoyant une enquête publique pour découvrir la vérité sur les événements qui se sont produits au parc provincial Ipperwash et qui ont conduit au décès de Dudley George (Loi de 2003 concernant la vérité sur Ipperwash)*, première lecture le 22 mai 2003.

28 *George c. Harris*, dossiers du Tribunal de Toronto n° 96-CU-99569 et 97-CV-123415 (Cour supérieure de justice de l'Ontario).

Une enquête publique s'appuie sur un cadre de référence qui est habituellement établi par le gouvernement, tandis que les paramètres et les limites d'une instance civile sont établis par les demandeurs, qui déposent une déclaration et indiquent les questions qui doivent être réglées au tribunal à leur avis.

Une différence importante dans les résultats obtenus entre une enquête et une poursuite en justice est qu'une commission d'enquête ne peut pas rendre un verdict de responsabilité civile ou criminelle. [...] Il est vrai qu'une commission d'enquête peut, après avoir remis un avis raisonnable, inclure dans son rapport ce qui ressemble à une conclusion d'inconduite à l'endroit d'une ou de plusieurs personnes, mais elle ne peut pas déclarer ces personnes responsables dans un sens civil ou criminel. En fait, aux termes de la *Loi sur les enquêtes publiques*, une preuve produite devant une commission d'enquête ne peut pas être utilisée dans un tribunal civil ou criminel. [...] Même si une commission d'enquête conclut qu'une inconduite s'est produite, la partie lésée ne peut pas recouvrer de dommages en s'appuyant sur cette conclusion. Une instance civile [...] peut clairement attribuer la responsabilité et imposer des conséquences obligatoires aux personnes en cause²⁹.

Par la suite, Sam George a écrit au premier ministre Harris au nom de la famille George, l'informant que la famille était prête à abandonner la poursuite si le gouvernement s'engageait à tenir une enquête publique complète sur le décès de son frère; c'est-à-dire que l'action au civil serait laissée en suspens durant l'enquête et serait officiellement abandonnée au moment de la publication du rapport final de la commission³⁰. La position du gouvernement n'a pas changé.

Les membres de l'opposition ont fait ressortir d'autres différences entre les procès civils et le processus d'enquête publique en vue d'appuyer leur position en faveur d'une commission d'enquête. Prenant la parole à l'Assemblée législative, Michael Bryant, porte-parole du parti libéral en matière de justice à l'époque, a cité le professeur Patrick Macklem de la faculté de droit de l'Université de Toronto :

29 Young, David, « Opposition Day » dans Assemblée législative de l'Ontario, *Legislative Debates (Débats)*, 37^e législature, 2^e session, 14 mai 2001 (en ligne). Site Web : <http://www.ontla.on.ca/french/hansard/index.htm>.

30 Bryant, Michael, « Affaires émanant des députés » dans Assemblée législative de l'Ontario, *Legislative Debates (Débats)*, 37^e législature, 2^e session, 14 mai 2001 (en ligne). Site Web : <http://www.ontla.on.ca/french/hansard/index.htm>.

Le professeur Patrick Macklem [...] avait fourni un avis juridique à l'égard du fait qu'il devrait y avoir ou non une enquête publique à Walkerton en s'appuyant sur les présumés obstacles juridiques. [...] Le professeur Macklem [...] a écrit ce qui suit : « Les enquêtes publiques sont souvent en mesure d'enquêter, d'informer et de sensibiliser par des moyens qui sont supérieurs à ceux mis à la disposition des autorités judiciaires et législatives du gouvernement. Le processus judiciaire [...] attribue généralement la responsabilité en fragmentant les questions en un ensemble limité de catégories établies au moyen des normes existantes, tandis qu'une enquête publique permet un examen plus vaste des causes et des conditions sociales. [...] Le processus lié aux procès civils déterminera les droits des parties et il peut résulter en l'établissement de qui doit quoi sur le plan des dommages, mais un juge [...] ne peut pas formuler de recommandations pour l'avenir, comme peut le faire une enquête publique. Un juge est tenu d'observer les règles judiciaires et les règles de preuve [...] »³¹

En plus de tout ce qui avait déjà été dit et écrit, Peter Edwards, journaliste au *Toronto Star*, a publié un livre en 2001. *One Dead Indian*³² abordait certaines des questions entourant le décès par balle de Dudley George qui étaient demeurées sans réponse et attirait l'attention sur la nécessité d'une enquête publique.

2.2 Mise sur pied de la Commission d'enquête

En novembre 2003, faisant suite à une promesse électorale, le gouvernement nouvellement élu du premier ministre Dalton McGuinty a mis sur pied une commission d'enquête aux termes de la *Loi sur les enquêtes publiques*³³. Le procureur général Michael Bryant a publié un communiqué : « Nous remplissons une promesse que nous avons faite il y a longtemps de mener une enquête publique en bonne et due forme. [...] Je suis impatient de recevoir ses recommandations qui nous permettront de tirer des leçons du passé et d'encourager le règlement paisible des litiges à l'avenir »³⁴.

31 *Ibid.*

32 Peter Edwards, *One Dead Indian: The Premier, the Police, and the Ipperwash Crisis*, Toronto, Stoddart, 2001.

33 *Supra*, note 5, chap. P.41.

34 Communiqué, ministère du Procureur général de l'Ontario, 12 novembre 2003

Comme l'indique le décret³⁵, la Commission d'enquête sur Ipperwash devait avoir le double mandat d'enquêter sur les événements entourant le décès de Dudley George et de recommander des moyens d'éviter la violence dans des circonstances semblables à l'avenir. Autrement dit, la Commission devait tenir à la fois une enquête et un examen de politique³⁶.

2.3 Deux objectifs supplémentaires : sensibilisation du public et guérison

Bien que mon but premier et explicite était de m'acquitter des deux volets du mandat énoncé dans le décret, j'espérais atteindre deux autres objectifs par le biais de la Commission d'enquête. Le premier était d'accroître la sensibilisation et la compréhension du public à l'égard des questions entourant le décès par balle de Dudley George. Le deuxième objectif visait à contribuer à la guérison des personnes touchées par la tragédie. Dans ma première déclaration publique à titre de commissaire, j'ai parlé des objectifs généraux qui consistaient à contribuer au rétablissement de bonnes relations entre les personnes touchées et au rétablissement de leur foi dans les institutions gouvernementales et la démocratie³⁷.

En vue d'accroître la sensibilisation et la compréhension du public, nous avons créé un site Web sur lequel nous avons affiché le plus de renseignements possible, tout au long de l'enquête, notamment les documents de recherche commandés par la Commission, les mémoires des parties et du public et des résumés des consultations et des discussions en groupe. Le site Web offrait un lien vers des ressources d'enseignement et la Commission d'enquête a également fait des présentations devant des étudiants et des enseignants au sujet de la Commission et du potentiel éducatif des éléments de recherche recueillis.

Au début des audiences, la Commission d'enquête a retenu les services de deux experts afin de recueillir leur témoignage sur la longue et complexe histoire des Autochtones de la région d'Ipperwash. J'ai commencé les audiences publiques par cet aperçu afin d'établir le contexte de l'enquête sur les faits et les circonstances qui devait suivre et fournir un point de départ approprié aux parties et au public.

35 Annexe 1, Décret 1664/2003.

36 Le 28 juin 2005, l'un des frères de Dudley George, Pierre George, a présenté à la Cour divisionnaire de l'Ontario une requête d'ordonnance enjoignant à la Commission de présenter un exposé de cause devant la Cour divisionnaire en matière de compétence en raison d'un présumé conflit entre le décret créant la Commission et l'article 109 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. En vertu d'une ordonnance rendue le 5 septembre 2006, l'instance a été rejetée par le greffier de la Cour divisionnaire.

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

Selon moi, la Commission était tenue d'admettre que des circonstances systémiques ou historiques pouvaient avoir contribué aux actions et aux décisions faisant l'objet de l'enquête. Bien que nombre de ces circonstances aient existé avant les événements qui ont mené à la tenue de la présente enquête ou aient pu sembler dépasser sa compétence ou son mandat, elles ont servi à faire la lumière sur la raison pour laquelle ces événements se sont produits. C'est ce que l'on entend par contexte³⁸. Le défi consistait à trouver un équilibre entre le contexte et l'établissement précis des faits. Ce défi s'est souvent présenté dans tous les domaines du travail de la Commission d'enquête.

La sensibilisation accrue du public a constitué l'un de mes objectifs permanents, mais il s'avérait également important de me sensibiliser moi-même et de sensibiliser tous les participants au processus d'enquête. Au début de l'enquête, nous avons organisé un forum de connaissances autochtones à l'intention de toutes les parties prenant part aux audiences. Ainsi, les avocats de la Commission et ceux des parties ayant qualité pour agir ont été quelque peu sensibilisés aux opinions et aux croyances autochtones et aux façons dont elles diffèrent de celles des personnes non autochtones. Afin d'accroître davantage la compréhension, nous avons ouvert les auditions de témoins et les autres événements de la Commission d'enquête par des cérémonies traditionnelles menées par des Anciens. La guérison est un objectif moins tangible que la sensibilisation et peut-être plus difficile à atteindre.

Pendant, aux dires du juge Cory, une enquête publique :

peut servir en quelque sorte de traitement de guérison pour une collectivité qui est bouleversée et en colère par suite d'une tragédie. Elle peut également canaliser le désir naturel d'attribuer la responsabilité et d'infliger un châtement en un exercice constructif fournissant des recommandations en vue d'une réforme et d'une amélioration³⁹.

Nous espérons que le processus d'enquête lui-même contribuerait à la guérison des personnes dont la vie avait été touchée par les événements de septembre 1995 et qu'il les aiderait à aller de l'avant. Tout au long de l'enquête, des sentiments seraient exprimés et précisés, des questions seraient posées et des réponses seraient données. On révélerait des faits expliquant ce qui a mal tourné. Des points de vue seraient partagés, parfois pour la première fois et parfois avec beaucoup d'émotion. De nouveaux commentaires et de nouveaux éléments de

38 *Ibid.*

39 *Westray, supra*, note 3, par. 117.

compréhension suivraient inévitablement. Selon moi, cela servirait au moins de base à la guérison.

J'ai été encouragé par la réaction à la tenue de l'enquête. De temps à autre, des témoins se sont dits reconnaissants d'avoir la possibilité de témoigner. Nombre des personnes touchées par les événements ont exprimé l'espoir de voir un avenir meilleur. Avant la fin de l'enquête, certaines parties avaient déjà pris des mesures à cet égard et j'ai bon espoir que les relations entre les parties et les situations des personnes touchées seront meilleures qu'elles l'étaient au début de l'enquête.