

INFRASTRUCTURE ADMINISTRATIVE

Bien que les commissions d'enquête soient des organismes temporaires, elles nécessitent tout de même de solides structures et procédures administratives. Le gouvernement n'impose aucune restriction au système d'administration et offre très peu d'aide. Pour la présente Commission d'enquête, le décret précisait des lignes directrices très générales en matière de budget et d'approvisionnement :

Dans les limites d'un budget approuvé, le commissaire peut retenir les services des avocats, des employés, des enquêteurs et des conseillers experts qu'il juge nécessaires à l'exercice de ses fonctions, à un salaire raisonnable approuvé par le ministre du Procureur général.

La Commission doit suivre les directives et les lignes directrices du Conseil de gestion du gouvernement et les autres politiques gouvernementales applicables lorsqu'elle se procure d'autres biens et services qu'elle juge nécessaires [...] à moins que, de l'avis du commissaire, il ne soit pas possible de les suivre⁵³.

La gestion administrative peut constituer un facteur important de réussite ou d'échec en ce qui concerne le mandat d'une commission d'enquête. À chaque étape, des objectifs contradictoires doivent être évalués et des décisions doivent être prises.

Une liaison administrative s'est établie avec le ministre du Procureur général à mesure que les travaux de la Commission d'enquête progressaient. Le personnel du ministère a déployé tous les efforts possibles pour apporter son aide lorsqu'il était sollicité, mais les membres de mon personnel ont assuré la majeure partie du travail de base administratif. Nous avons obtenu quelques conseils auprès de la Commission d'enquête sur le SRAS, qui était toujours en cours, mais nous avons compté pour l'essentiel sur notre propre expérience de l'administration publique. Comme nous l'avons découvert, chaque enquête publique doit réinventer la roue à bien des égards. Dans l'avenir, je crois que l'on gagnerait beaucoup à créer un secrétariat permanent ou un répertoire des meilleures pratiques administratives, quelque part au sein du gouvernement, afin d'éviter de devoir commencer à zéro chaque fois qu'une nouvelle enquête publique est ordonnée⁵⁴.

53 Annexe 1, Décret 1662/2003.

54 Voir la section 15 des présentes intitulée « Recommandations relatives au processus d'enquête ».

6.1 Emplacement des auditions des témoins

Le principe de l'accessibilité du public a orienté l'une de mes premières décisions à l'égard de la Commission d'enquête : l'endroit où devaient se tenir les auditions des témoins. Les emplacements que j'ai envisagés le plus sérieusement ont été Toronto et la région du parc provincial Ipperwash. Les avocats de la Commission et moi avons examiné les facteurs à prendre en compte dans le choix de l'emplacement d'un procès, énoncés dans les Règles de procédure civile. Ces facteurs comprennent l'intérêt d'une collectivité donnée envers l'objet de l'instance et la commodité des parties, des témoins et du tribunal⁵⁵. Nous avons également tenu compte des décisions pertinentes⁵⁶ et des facteurs énoncés par la Cour d'appel dans les causes comportant un élément de *forum non conveniens* (tribunal qui ne convient pas), comme l'emplacement de la majorité des parties et des principaux témoins. Nous avons également pris en compte les préférences des parties ayant qualité pour agir dans le cadre de l'enquête.

L'opinion du juge Borins à l'égard de l'emplacement des procès s'applique sans doute encore plus à une enquête publique :

Les instances qui touchent directement une collectivité devraient être entendues au tribunal qui dessert cette collectivité. Les intérêts de la justice exigent que toutes les parties soient en mesure d'assister au procès sans dépenses inutiles ni inconvénients⁵⁷.

Après avoir examiné toutes les options et grâce aux commentaires des avocats et du personnel de la Commission, j'ai finalement décidé de commencer les audiences à Forest, une ville située près du parc provincial Ipperwash.

Il était probable que les collectivités locales seraient très intéressées à assister aux audiences. La tenue des audiences à Toronto aurait donc considérablement compromis l'accès aux membres du public les plus touchés par l'affaire. Comme je l'ai mentionné le premier jour des audiences⁵⁸, je croyais également que le fait que les audiences se déroulent à proximité immédiate de l'emplacement des événements faisant l'objet de l'enquête apporterait un avantage à la fois aux participants à la Commission d'enquête et au grand public, en les sensibilisant davantage aux circonstances locales et en leur faisant mieux comprendre ces circonstances.

55 Règles de procédure civile (Ontario), règle 13.1.02 (2).

56 Par exemple, le juge A. Campbell dans *First Real Property Ltd. c. Hamilton (Ville)* [2002], 59 O.R. (3d) 477 (Cour divisionnaire).

57 *Chippewas of Sarnia Band c. Canada*, [1996] O. J. n° 627, par J. Borins, par. 14.

58 Le 13 juillet 2004.

Au cours des premiers mois des audiences, j'étais néanmoins préparé à reconsidérer la question; en fait, les règles indiquaient explicitement que les audiences publiques pourraient parfois être tenues à Toronto⁵⁹. La succession de Dudley George et le groupe de la famille George ont demandé officiellement que je déménage une partie des audiences à Toronto, mais ils ont ensuite retiré la motion compte tenu du fort soutien local en faveur de la tenue des audiences à Forest.

Une fois que nous avons décidé de tenir les audiences dans la région du parc provincial Ipperwash, notre prochaine tâche consistait à trouver des locaux appropriés. Nous avons besoin d'une salle d'audience adéquate, suffisamment grande pour recevoir les avocats des parties qui s'étaient vu octroyer la qualité pour agir pour la partie 1, les avocats de la Commission, les représentants des médias, le sténographe judiciaire et les membres du public. Bien que la majeure partie du travail de préparation des audiences se soit faite à notre bureau de Toronto, nous avons également besoin de bureaux et de salles de réunion à l'endroit où les audiences avaient lieu. L'établissement devait être doté d'entrées appropriées, dans l'édifice et dans la salle d'audience elle-même, ainsi que des installations publiques nécessaires.

Les options étaient limitées, mais nous avons eu la chance de compter sur la Municipalité de Lambton Shores qui était prête à mettre le Kimball Hall du Forest Memorial Community Centre à notre disposition. Nous avons conclu un contrat de location, périodiquement renouvelé à mesure que des journées d'audience s'ajoutaient, nous donnant accès à l'auditorium au besoin ainsi qu'un accès libre et exclusif à une petite salle de réunion. Nous avons accès à la salle de visionnement de l'aréna du centre communautaire pour les besoins des médias qui ne pouvaient pas être satisfaits au Kimball Hall.

Ce ne fut pas une mince affaire que de transformer un centre communautaire en emplacement convenant à une enquête publique. Grâce à l'ingéniosité exceptionnelle de mes avocats et des membres de mon personnel et grâce à la collaboration et à l'aide volontaires du personnel du centre communautaire et de la municipalité, l'édifice a été transformé en un auditorium et un bureau très fonctionnels pour la tenue d'une audience publique. Cela aurait été un défi de le faire une fois, mais le personnel du centre communautaire et nos techniciens ont aménagé la salle d'audience au début de chaque semaine d'audience pour ensuite démonter le tout à la fin de chaque semaine afin que l'auditorium puisse être utilisé pour les événements communautaires. Je suis très reconnaissant envers les personnes qui ont travaillé pour la Commission d'enquête et participé à ses travaux pour leur contribution au bon fonctionnement des audiences ainsi que

59 Annexe 2, Règles de procédure et de pratique, règle 2.

pour leur patience et leur compréhension lorsque les conditions étaient loin d'être idéales. Par-dessus tout, je suis reconnaissant envers les habitants de la région de Forest qui ont accueilli la Commission d'enquête dans un édifice qui sert normalement de carrefour à leurs activités communautaires.

6.2 Bureau principal

À des fins administratives, il était logique d'établir les bureaux principaux de la Commission d'enquête à Toronto. Un service du gouvernement de l'Ontario disposait de bureaux en location dont il n'avait plus besoin et qui étaient libres à ce moment-là, au centre-ville de Toronto. Le local avait besoin de quelques modifications, comme des murs intérieurs supplémentaires, des lignes téléphoniques et informatiques, ainsi que des meubles et du matériel. Bien que nous ayons fait de notre mieux pour prévoir les besoins en matière de locaux en estimant notre effectif probable d'avocats, d'enquêteurs, d'analystes des politiques et de personnel de soutien administratif, nous avons parfois apporté des ajustements afin de pouvoir accueillir des fonctions imprévues. Au départ, nous avons réservé le local adjacent à nos bureaux pour une salle d'audience éventuelle, mais, lorsqu'il est devenu évident que les audiences se poursuivraient à Forest, nous l'avons transformé en bureaux supplémentaires.

Le ministère du Procureur général a fourni l'infrastructure de technologie de l'information initiale, mais sa capacité d'assurer le soutien technique continu nécessaire était limitée. Malgré les meilleurs efforts et les meilleures intentions du gouvernement, les difficultés technologiques ont parfois gêné les activités de la Commission d'enquête. Nombre de ces difficultés étaient liées aux procédures et aux protocoles du gouvernement en matière de sécurité de l'information et aux ressources en personnel limitées du ministère en ce qui a trait au soutien technique. Deux lieux de travail, dont un qui a été éloigné du serveur et du réseau local, ont amplifié les défis posés par les technologies de l'information. Les emplacements extérieurs, y compris Forest, ne pouvaient pas accéder électroniquement aux documents stockés sur notre serveur à Toronto. Ce défi a été atténué, dans une certaine mesure, par la remise d'un cédérom contenant toute la base de données ou par le téléchargement de la base de données des documents de la Commission d'enquête vers les ordinateurs autonomes des avocats de la Commission et de ceux des parties.

6.3 Administration financière

Formulant quelques hypothèses générales à l'égard du déroulement de l'enquête et nous fondant au départ sur la vaste expérience de mon directeur général

principal, M. Henderson, nous avons établi des budgets pour chaque exercice. Conscient du besoin d'établir un équilibre entre la minutie et la rentabilité, j'ai surveillé de près les dépenses réelles de la Commission par rapport aux prévisions à mesure que l'enquête progressait.

La Commission d'enquête a régulièrement soumis des budgets et des rapports de dépenses en respectant le cycle de planification et d'établissement de rapports du gouvernement. Compte tenu du besoin de transparence dans la gestion des fonds publics, j'ai apprécié l'examen minutieux de ces rapports et je suis heureux du fait que la Commission a respecté le budget qu'elle avait prévu.

Les coûts de l'enquête se sont généralement classés dans deux grandes catégories. Une de ces catégories comprenait les coûts sur lesquels j'exerçais un contrôle direct, notamment ceux liés aux avocats de la Commission, aux membres du personnel, aux enquêteurs et aux experts. Cette catégorie comprenait également les frais généraux relatifs aux emplacements de Toronto et de Forest, les coûts associés au processus d'audience (p. ex., la gestion des documents, les installations et le personnel de la salle d'audience et la diffusion des instances sur le Web) ainsi que certains coûts liés au processus d'élaboration des politiques (p. ex., les recherches commandées ainsi que les réunions communautaires et les symposiums)⁶⁰.

La deuxième catégorie englobait les coûts engagés par le ministère du Procureur général, notamment les honoraires et les débours des avocats des parties ayant qualité pour agir dans la partie 1 et pour lesquelles j'avais recommandé du financement. Afin d'éviter de donner l'impression d'être en conflit d'intérêts, je n'ai nullement participé à l'examen ou à l'approbation de ces coûts. Le ministère du Procureur général et moi avons plutôt retenu les services d'un évaluateur indépendant qui était chargé de s'assurer que les factures des avocats des parties étaient conformes au barème fixé par le ministère du Procureur général pour les avocats extérieurs, de même qu'aux critères et aux lignes directrices relatives aux débours établis par le Conseil de gestion du gouvernement (et utilisés par le ministère). Il était en outre chargé d'autoriser les paiements effectués par le ministère. Le ministère a également approuvé le financement des recherches et de la participation aux consultations sur les politiques pour les parties ayant qualité pour agir dans la partie 2, au cas par cas, selon mes recommandations, s'appuyant sur un examen minutieux de chaque demande de financement par les membres de mon personnel.

J'ai toujours été conscient du fait qu'une commission d'enquête est financée par les pouvoirs publics et j'ai régulièrement demandé aux parties ayant qualité

60 Annexe 17, Statistiques de la Commission d'enquête.

pour agir dans la partie 1 et à leurs avocats d'être attentifs au coût de leur participation et de contribuer aux économies dans la mesure du possible. Je leur ai rappelé que le public était en droit de s'attendre à ce que nous entreprenions notre travail non seulement avec minutie, mais également dans un esprit d'économie et d'efficacité⁶¹.

6.4 Dotation en personnel et approvisionnement

À mesure que le travail de la Commission d'enquête progressait, nous avons ajouté du personnel et des services au besoin et nous avons diminué notre effectif lorsque des compétences et des services particuliers n'étaient plus requis. Ainsi, par souci d'efficacité, notre effectif et notre gamme de services ont été constamment élargis et réduits selon nos besoins du moment. Pour cette raison, et parce que je voulais terminer l'enquête dans un délai raisonnable, il a souvent fallu prendre rapidement les décisions en matière d'embauche et d'approvisionnement.

Le bassin de candidats et de fournisseurs éventuels possédant la combinaison nécessaire de compétences et d'expérience pour offrir leurs services dans le cadre d'une enquête publique est limité. Une autre difficulté découle de la nécessité d'embaucher des employés compétents et de retenir des services appropriés à court terme et très rapidement. Ces facteurs ont limité l'aspect pratique des très longs concours et nous avons parfois trouvé des candidats qualifiés grâce à des recommandations dignes de foi. Nous avons tout de même déployé tous les efforts possibles pour assurer la responsabilisation et la transparence du processus et nous avons respecté les procédures du gouvernement de l'Ontario en matière d'approvisionnement et d'embauche lorsque cela était possible. Lorsqu'il n'était pas possible ou pratique de suivre les lignes directrices à la lettre, nous en avons parfois intégré l'esprit et l'intention à nos procédures.

Les membres de mon personnel ont créé divers documents à utiliser tout au long de l'enquête, notamment des serments de confidentialité⁶², les conditions détaillées de paiement des fournisseurs de services⁶³ ainsi que des lignes directrices et des critères pour le remboursement des frais professionnels remboursables⁶⁴. Nous avons également élaboré un certain nombre de procédures et

61 Par exemple, annexe 14 (j), Observations du commissaire sur les présences et les contre-interrogatoires, 9 janvier 2006.

62 Annexe 7, Engagements de non-divulgence.

63 Annexe 12, Exemple de lettre d'engagement des fournisseurs de services.

64 Annexe 11 (c), Lignes directrices relatives aux frais de déplacement et aux frais remboursables.

de protocoles internes pour nous guider et pour assurer une démarche cohérente en matière d'administration.

Des systèmes et des protocoles administratifs semblables risquent d'être requis dans la plupart des enquêtes publiques. J'ai été surpris de devoir souvent compter sur ma propre expérience en administration et sur celle des membres de mon personnel pour concevoir ces mécanismes de base. Encore une fois, je crois que la gestion des enquêtes publiques pourrait être simplifiée et que des économies pourraient être réalisées si le gouvernement établissait des pratiques administratives exemplaires et fournissait des directives et un soutien plus complets à l'égard des questions administratives⁶⁵.

65 Voir la section 15 des présentes intitulée « Recommandations relatives au processus d'enquête ».