

en dernier lieu, après avoir eu l'occasion d'entendre et de contre-interroger tous les témoins à charge contre lui. Le ministère public ne peut, une fois que la présentation de la preuve de la défense a débuté, rouvrir sa preuve³⁷.

Il nous semble donc conforme à la notion d'équité procédurale que, dans la mesure où la nature du mandat d'une commission d'enquête se rapproche d'une enquête policière et porte sur un incident ou une transaction précise, les «témoins suspects» visés par cette enquête devraient pouvoir se faire entendre en dernier lieu, s'ils sont contraignables, et avoir l'occasion préalable d'entendre et de contre-interroger tous leurs accusateurs. Est inéquitable la décision de les faire entendre au début de l'enquête et d'assigner par la suite des témoins pour contredire et déprécier leur déposition.

Bien que nous n'ayons pas relevé de précédent jurisprudentiel à cet égard, il nous paraît opportun de relever le passage de M. le juge Cory dans l'arrêt relatif à la Commission d'enquête sur le sang contaminé³⁸, qui, en matière de préavis à donner aux personnes pouvant faire l'objet d'un blâme par la commission, nous semble faire une distinction entre les enquêtes générales et celles de type particulier qui portent sur des personnes particulières ou sur la question de savoir si elles ont perpétré des crimes.

CONCLUSION

Nous avons tenté de démontrer que la préoccupation des tribunaux était de rechercher un équilibre entre deux notions distinctes, soit l'intérêt de l'État à débattre une question d'ordre public et, d'autre part, la protection des droits individuels. La réponse des tribunaux risque d'être influencée par le contexte politique et social à l'origine du décret ou du texte de loi qui crée la commission d'enquête.

Un deuxième élément est relatif à la nature de l'enquête; plus les travaux de la commission se rapprochent d'une enquête policière, davantage devra être présente la notion de respect des droits individuels des justiciables, dont le droit au silence.

37. R. c. P.(M.B.), [1994] 1 R.C.S. 555.

38. Voir *supra*, note 1, par. 69.

Les commissions d'enquête

Hélène Guay*

PARTIE I-	LE POINT DE VUE DE LA FAMILLE	109
I-	Introduction	109
II-	Les commissions d'enquête et la famille	111
	1- Les commissions d'enquête fédérales	111
	2- Les commissions d'enquête provinciales	113
	3- Les enquêtes publiques en vertu de la <i>Loi sur la recherche des causes et des circonstances des décès</i>	116
III-	La demande d'enquête publique faite par la famille	117
	1- L'époque de la demande	118
	2- La motivation de la famille à demander l'enquête publique	119
	3- La démarche de la famille	120
IV-	L'ordonnance d'enquête	122
	1- Les enquêtes publiques ordonnées par le coroner	123
	2- La convocation de la famille à l'enquête	123
	3- La reconnaissance de la famille comme personne intéressée	124

* Avocate de l'étude Boivin Guillet.

V-	Le déroulement de l'enquête publique et la famille	125
1-	Le lieu des audiences	126
2-	La déclaration d'ouverture	127
3-	Les règles de pratique et de procédure et la progression de l'enquête	128
VI-	La participation de la famille à l'enquête	135
1-	L'assignation de la famille	135
2-	Les facteurs qui influencent la participation de la famille à l'enquête	136
3-	Les objectifs de participation de la famille	137
VII-	Le rapport d'enquête	138
1-	La perception du rapport d'enquête par la famille	139
2-	La communication du rapport d'enquête à la famille	139
3-	Les commentaires et recommandations du rapport d'enquête	140
VIII-	Conclusion	143
PARTIE II- LE CONTRÔLE JUDICIAIRE DE LEURS DÉCISIONS 145		
I-	Introduction	145
II-	Les demandes visant à surseoir à la tenue de l'enquête	146
III-	Les demandes de reconnaissance comme personnes ou parties intéressées	149
IV-	Les demandes de récusation d'un commissaire membre de la commission d'enquête	151

V-	Les demandes visant la non-publication, la non-diffusion ou le huis clos	158
VI-	Les demandes visant à contraindre l'assignation de témoins et le témoignage de certaines personnes	161
VII-	Les demandes visant à empêcher la commission d'émettre une opinion	167
VIII-	Conclusion	172

Partie I

Le point de vue de la famille

«Le 11 juillet 1990, Marcel Lemay mourait à l'âge de 31 ans, abattu dans des circonstances dont cette enquête a déjà démontré l'odieux. [...] Ce rapport sur les causes et circonstances du décès de Marcel Lemay est destiné au public. Si cela m'est permis, j'aimerais qu'il soit dédié aux personnes qui ont le plus étroitement éprouvé sa perte, son épouse et ses enfants.»¹

I- INTRODUCTION

Les commissions d'enquête jouent un rôle important dans notre société. Bien qu'elles existent depuis longtemps au Canada², la connaissance qu'en a le public s'est accrue au cours des dernières années, probablement en raison de l'ampleur des drames sous-jacents et de leur médiatisation. Les commissions d'enquête sont surtout reconnues pour leur objectif fondamental de connaissance de la vérité et pour leur caractère public.

L'une des principales fonctions des commissions d'enquête est d'établir les faits. Elles sont souvent formées pour découvrir la «vérité», en réaction au choc, au sentiment d'horreur, à la désillusion ou au scepticisme ressentis par la population. Comme les cours de justice, elles sont indépendantes; mais au contraire de celles-ci, elles sont souvent dotées de vastes pouvoirs d'enquête. [...] Elles constituent un excellent moyen d'informer et d'éduquer les citoyens inquiets.³

1. Gouvernement du Québec, Bureau du coroner, *Rapport d'enquête du coroner Guy Gilbert sur les causes et circonstances du décès de monsieur Marcel Lemay*, 21 juillet 1995, préambule.
2. *Phillips c. Nouvelle-Écosse (Commission d'enquête sur la tragédie de la mine Westray)*, [1995] 2 R.C.S. 97, 137 (M. le juge Cory) [ci-après: *L'enquête de la mine Westray*]; (1995) 141 N.S.R. (2d) 1; 124 D.L.R. (4th) 129; G.E. LE DAIN, «The Role of the Public Inquiry in our Constitutional System» dans *Law and Social Change*, J.S. Ziegel, éditeur, Osgoode Hall Law School/York University, Toronto, 1973, 79, p. 79 et 82-83.
3. *L'enquête de la mine Westray*, *id.*, p. 137-138.

Toute commission d'enquête affecte des personnes physiques. L'enquête prend souvent sa source dans la tragédie vécue par une ou plusieurs personnes. Ces personnes et leurs familles deviennent directement impliquées dans l'enquête et intéressées par la tenue de celle-ci et par ses conclusions.

De toutes les commissions d'enquête, celles qui portent sur les causes et les circonstances entourant le décès d'une ou de plusieurs personnes interpellent le plus les familles⁴. Le décès d'une personne est d'abord et avant tout un événement personnel pour la famille de la personne décédée. Il est aussi perçu comme un événement public qui a son importance pour la société⁵. L'enquête publique transforme l'événement privé en débat public⁶.

Lorsque la tragédie vise plus d'une famille, c'est toute l'industrie sous-jacente qui est visée par l'enquête. Mais c'est également la population qui a des liens avec cette industrie. Les propos du juge Cory dans l'enquête de la tragédie de la mine Westray reflètent bien cet effet:

Les attentes de la population présentent tout autant d'importance. Bon nombre de Néo-Écossais ont des amis ou des parents qui ont ou qui ont eu des liens avec l'industrie minière. Les autres sont à tout le moins bien au courant de son importance du point de vue historique et sur le plan économique.⁷

La réaction de la famille à l'égard de l'enquête publique diffère. Plusieurs facteurs peuvent expliquer ces distinctions: l'appréciation que fait la famille de la ou des causes du décès; son appréciation des circonstances dans lesquelles est survenu le décès; l'objectif poursuivi par un ou plusieurs membres de la famille; l'âge de la personne décédée; l'état de la personne avant son décès; les explications reçues par les personnes en autorité au moment du décès.

L'implication, voire la participation de la famille à l'enquête varie également. Elle est motivée par des objectifs divers: faire la

4. Le terme «famille» est utilisé ici dans un sens large et comprend autant les personnes qui ont des liens de sang avec la personne affectée, la famille élargie telle qu'on la connaît actuellement, de même que les proches parents.

5. Ontario Law Reform Commission, *Report on the Law of Coroners*, Toronto, 1995, p. 4 (J.D. McCamus, président) [ci-après: O.L.R.C.].

6. Par exemple, l'enquête du coroner Guy Gilbert, portant sur les causes et les circonstances du décès du caporal Lemay, *supra*, note 2.

7. L'enquête de la mine Westray, *supra*, note 2, p. 142.

lumière sur les causes et les circonstances du drame humain; obtenir la communication de documents ou de renseignements, autrement difficiles ou coûteux à obtenir; identifier des témoins; entendre leurs témoignages; prendre connaissance de rapports d'experts; identifier le ou les responsables de la tragédie.

Rares sont les familles qui connaissent le déroulement et l'objet de l'enquête publique avant d'y être impliquées directement. Cette information est transmise au début de chaque enquête. Le mandat est défini selon l'enquête et il revient au commissaire chargé du dossier de formuler l'objet de l'enquête et le rôle de chaque personne ou partie.

II- LES COMMISSIONS D'ENQUÊTE ET LA FAMILLE

Au cours des dernières années, plusieurs commissions d'enquête dans lesquelles les familles des personnes affectées étaient impliquées ont retenu l'attention du public. Dans tous les cas, les familles étaient durement éprouvées par l'affection ou le décès subi, prématuré, obscur ou violent de leurs proches. Certaines commissions d'enquête ont donné lieu à une participation active de la famille. D'autres, sont marquées par l'absence de celle-ci.

1- Les commissions d'enquête fédérales⁸

De toutes les commissions d'enquête impliquant les familles des personnes qui ont subi un préjudice, celle sur le système d'approvisionnement en sang au Canada est incontestablement la plus marquante.

Le scandale du sang contaminé, au Canada, comme en France et au Japon, a donné lieu à une immense enquête publique. Présidée par l'honorable juge Horace Krever, de l'Ontario, l'enquête a été

8. La première partie de notre propos vise le point de vue de la famille des personnes (par opposition à celle des personnes dont la conduite fait l'objet de l'enquête). Pour cette raison, nous ne traiterons pas des autres commissions d'enquête, telle l'enquête sur le déploiement des Forces armées canadiennes en Somalie. Les commissions d'enquête fédérales sont ordonnées par décret du gouverneur en conseil qui estime utile de faire procéder à une enquête sur une question touchant le bon gouvernement du Canada ou la gestion des affaires publiques: *Loi sur les enquêtes relatives aux affaires publiques et aux ministères*, S.R.C., c. I-11, art. 1 [ci-après: *Loi sur les enquêtes*]. Voir aussi Commission de réforme du droit au Canada, Document de travail 17. Droit administratif, *Les commissions d'enquête publiques* (Antonio Lamer, président); cet ouvrage ne traite que des commissions d'enquête fédérales.

ordonnée environ dix ans après la connaissance des premiers cas d'infection au VIH⁹. Les ministres fédéral et provinciaux ont recommandé, le 16 septembre 1993, la tenue d'une enquête publique. Par décret daté du 4 octobre 1993 (C.P.1993-1879), le Comité du Conseil privé a recommandé que soit prise une:

commission nommant l'honorable juge Horace Krever, à titre de commissaire chargé de faire enquête et rapport sur le mandat, l'organisation, la gestion, les opérations, le financement et la réglementation de toutes les activités du système canadien d'approvisionnement en sang, y compris les événements entourant la contamination de réserves de sang au début des années 1980.¹⁰

Les audiences se sont déroulées dans les grandes villes canadiennes¹¹. Plusieurs personnes infectées et autres personnes touchées (la famille) ont été entendues par la Commission¹². Certaines d'entre elles ont déposé des mémoires¹³. Des personnes infectées et des personnes touchées ont été reconnues «parties ayant qualité pour agir»¹⁴.

La Société canadienne de l'hémophilie¹⁵ et la Société canadienne du Sida, représentant des personnes qui avaient été infectées par le VIH ou par le virus de l'hépatite C, ont été reconnues parties intéressées. Deux autres organismes représentant des personnes qui avaient été infectées ont reçu qualité pour agir¹⁶. Tous les proches et les amis des hémophiles, en 1982 pouvaient devenir membres de la Société canadienne de l'hémophilie.

9. Ministre des Travaux publics et Services gouvernementaux, *Commission d'enquête sur l'approvisionnement en sang au Canada, Rapport final*, l'honorable Horace Krever, président, Ottawa, 1997, 3 volumes [ci-après: Rapport Krever].

10. Rapport Krever, *id.*, vol. 3, p. 1227 (Annexe A du Rapport); *Canada (Procureur général) c. Canada (Commissaire de l'enquête sur l'approvisionnement en sang au Canada) (1^{re} inst.)*, [1996] 3 C.F. 259, 276 [ci-après: *l'enquête sur l'approvisionnement en sang au Canada) (1^{re} inst.)*].

11. Soit Ottawa, Toronto, Vancouver, Edmonton, Regina, Winnipeg, Saint John, Halifax, St John's, Montréal. Rapport Krever, *id.*, vol. 3, p. 1283 (Annexe I).

12. Environ 140 personnes infectées et personnes touchées par cette infection ont témoigné devant la Commission; 45 autres personnes ont témoigné à huis clos ou sous le sceau du secret, conformément aux règles 19 à 29 des Règles de procédure: Rapport Krever, *id.*, vol. 3, p. 1258-1274 (Annexe F).

13. Rapport Krever, *id.*, vol. 3, p. 1275-1276 (Annexe G).

14. *Id.*, vol. 3, p. 1252-1254 (Annexe D).

15. Rapport Krever, *id.*, vol. 1, p. 190-192.

16. *Id.*, vol. 1, p. 7 et Annexe D du Rapport Krever.

Le rapport a été rendu public le 26 novembre 1997. Cette tragédie humaine qui a secoué la société canadienne a tout d'abord ébranlé les personnes hémophiles et leurs familles, de même que la Société canadienne de l'hémophilie. Les parents qui ont appris que leur enfant, déjà éprouvé par une maladie épouvantable, était désormais porteur d'un virus infectieux, nouveau et sans traitement, ont vite exercé des pressions, avec la Société canadienne de l'hémophilie, pour qu'une enquête publique fasse la lumière sur toute cette affaire:

Au début des années 1990, plusieurs centaines de Canadiens infectés par le VIH avaient contracté le sida. Bon nombre d'entre eux étaient déjà décédés. D'autres avaient reçu une transfusion au début des années 1980, apprenaient qu'ils étaient infectés par le VIH. On reconnaissait de plus en plus l'importance et la gravité de la contamination des réserves de sang; on se demandait comment une telle situation avait pu se produire et s'il était possible qu'elle se répète. *Plusieurs personnes infectées réclamaient une enquête sur les événements qui avaient entraîné la contamination des réserves de sang et sur la sécurité actuelle de l'approvisionnement.* [Nos italiques]¹⁷

Les familles des personnes affectées par une tragédie peuvent jouer un rôle important. Elles s'impliquent, se regroupent, retiennent l'attention des médias et contribuent à la tenue des audiences publiques. Elles permettent que la lumière soit totalement faite sur la tragédie. Elles propulsent vers l'avant les commissions d'enquête fédérales comme les commissions d'enquête provinciales.

2- Les commissions d'enquête provinciales

Les commissions d'enquête peuvent être instituées en vertu de plus d'une loi, propres à chaque province¹⁸.

Il est clair que les provinces doivent avoir suffisamment de latitude dans leur compétence constitutionnelle pour instituer des enquêtes publiques qui visent à examiner, étudier et recom-

17. *Id.*, vol. 1, p. 4-5 (introduction).

18. Par exemple, la *Loi sur les commissions d'enquête*, L.R.Q., c. C-37; la *Public Inquiries Act*, R.S.N.S., 1989, c. 372 [dans l'enquête de la mine Westray]; la *Public Inquiries Act*, R.S.O., c. 411 [dans l'enquête du *Hospital for Sick Children* de Toronto].

mander des modifications en vue d'assurer un meilleur gouvernement pour les citoyens.¹⁹

La *Loi sur les commissions d'enquête* prévoit:

Lorsque le gouvernement juge à propos de faire faire une enquête sur quelque objet qui a trait au bon gouvernement du Québec, sur la gestion de quelque partie des affaires publiques, sur l'administration de la justice ou sur *quelque matière importante se rattachant à la santé publique ou au bien-être de la population*, il peut, par une commission émise à cette fin, nommer un ou plusieurs commissaires pour conduire cette enquête.²⁰

Cette loi permet à une ou à des familles de personnes affectées ou touchées par une tragédie de demander la tenue d'une commission d'enquête. La décision de mandater une telle commission demeure à l'entière discrétion du gouvernement. Pour la famille, cette possibilité est rarement exercée en raison de la méconnaissance de la loi. À notre avis, un regroupement de familles appuyant les personnes affectées pourraient demander au gouvernement de faire tenir une commission d'enquête sur une matière se rattachant à la santé publique ou au bien-être de la population²¹.

Une commission d'enquête peut également être instituée en vertu de la *Loi concernant les enquêtes sur les incendies*²². Cette enquête est publique²³. Les familles des personnes affectées ou touchées par l'incendie peuvent demander le statut de personnes intéressées au commissaire-enquêteur qui juge de leur intérêt²⁴. Le

19. *Starr c. Houlden*, [1990] 1 R.C.S. 1366, 1411; dans cette décision, la Cour suprême déclarait l'enquête publique ordonnée par décret ministériel en Ontario *ultra vires* des pouvoirs de la province, parce qu'elle conférait à la commission d'enquête une compétence criminelle que la province n'a pas.

20. *Loi sur les commissions d'enquête*, L.R.Q., c. C-37, art. 1.

21. À titre d'exemple, une commission d'enquête aurait pu être ordonnée relativement à la prestation des services dans les départements d'urgence des centres hospitaliers de la région de Montréal, suite au décès de Jeannine Lacombe, survenu le 10 février 1998, à l'Hôpital Maisonneuve-Rosemont. Une enquête du coroner a été ordonnée pour déterminer les causes et les circonstances de ce décès. Cette situation aurait pu donner lieu à une commission d'enquête puisqu'il s'agit d'une «matière importante se rattachant au bien-être de la population».

22. L.R.Q., c. E-8. Le ministre de la Sécurité publique est chargé de l'application de cette loi (art. 35).

23. *Id.*, art. 18.

24. *Id.*, art. 23.

commissaire-enquêteur exerce ses fonctions dans les limites exclusives du district judiciaire pour lequel il est nommé²⁵.

De toutes les commissions d'enquête susceptibles d'impliquer la famille des personnes affectées par une tragédie, celles qui sont ordonnées suite à un décès sont les plus fréquentes. Elles sont instituées conformément à la *Loi sur les coroners* de chaque province²⁶.

Et de toutes les commissions d'enquête provinciales impliquant les familles des personnes décédées, l'enquête sur la tragédie de la mine Westray et celle sur les circonstances entourant les décès de nouveau-nés dans un hôpital de Toronto retiennent davantage l'attention.

L'explosion souterraine dans la mine de charbon Westray, à Plymouth en Nouvelle-Écosse a tué 26 mineurs le 9 mai 1992. Cette tragédie a secoué la petite collectivité, la province et tout le pays²⁷. L'enquête publique a été ordonnée le 15 mai 1992 et le juge K. Peter Richard a été nommé commissaire chargé d'enquêter sur l'accident, en vertu de la loi provinciale²⁸.

Un groupe de familles s'est vu reconnaître la qualité de participants au début de l'enquête publique. Ce groupe était composé de parents des 26 mineurs qui ont perdu la vie. Il est demeuré actif tout au long de l'enquête. Avec le syndicat des travailleurs de la mine, il a porté avec succès devant la Cour suprême du Canada, en 1994, la décision de la Cour suprême de la Nouvelle-Écosse, qui avait pour effet de suspendre les travaux de la commission.

En Ontario, une commission d'enquête a été ouverte après que la mort suspecte de 34 nouveau-nés au *Hospital for Sick Children* à Toronto eut été signalée à la police. Ces décès étaient survenus entre

25. *Id.*, art.1 et 11: «est tenu de rechercher les circonstances qui ont entouré tout incendie ou toute explosion qui a détruit ou endommagé un bâtiment chaque fois que l'incendie ou l'explosion ne lui paraît pas avoir résulté d'une simple négligence ou de causes purement accidentelles, mais peut être survenu à la suite de la conduite coupable ou de la préméditation d'un tiers».

26. *Loi sur la recherche des causes et des circonstances des décès*, L.R.Q., c. R-0.2 [ci-après: *L.R. C.C.D.*]; dans l'enquête de la mine Westray: *Coroners Act*, R.S.S., 1953, c. 106; dans l'enquête du *Hospital for Sick Children* de Toronto: *Coroners Act*, R.S.O. 1980, c. 93.

27. L'enquête de la mine Westray, *supra*, note 2, p. 127.

28. *Id.*, p. 129: la commission a entendu 140 témoins et réuni plus de 250 000 pages de documents.

le 1^{er} juillet 1980 et le 31 mars 1981²⁹. L'enquête avait démontré qu'il était probable que plusieurs nouveau-nés, tous gravement malades, n'étaient pas décédés de cause naturelle, c'est-à-dire des suites de la maladie pour laquelle ils avaient été hospitalisés. Au contraire, on soupçonnait que certains d'entre eux étaient décédés en raison de l'administration d'une dose excessive de Digoxin, alors qu'ils étaient dans l'unité de soins de cardiologie³⁰.

Certains parents ont été reconnus participants à l'enquête publique. Devant la Cour d'appel, ils ont soutenu la décision du commissaire à l'effet d'identifier des personnes susceptibles d'être criminellement responsables³¹. La Cour d'appel a toutefois rejeté l'appel et confirmé le juge de première instance à l'effet que le commissaire ne pouvait pas, aux termes de son mandat, identifier des personnes qui pouvaient être criminellement responsables³².

3- Les enquêtes publiques en vertu de la *Loi sur la recherche des causes et des circonstances des décès*

Adoptée en 1983, la *Loi sur la recherche des causes et des circonstances des décès* est entrée en vigueur le 3 mars 1986³³. Elle crée deux types de coroner; les coroners investigateurs et les coroners enquêteurs. Ils ont tous deux pour fonctions de rechercher (1) l'identité de la personne décédée; (2) la date et le lieu du décès; (3) les causes probables du décès, à savoir les maladies, les états morbides, les traumatismes ou les intoxications qui ont causé les décès ou y ont abouti ou contribué; et (4) les circonstances du décès³⁴. Le coroner investigateur est de formation médicale. Le coroner enquêteur est de formation légale.

En vertu de cette loi, le coroner est un officier public qui a compétence à l'égard de tout décès survenu au Québec³⁵. La loi prévoit qu'une investigation doit être conduite chaque fois qu'il s'agit d'un des cas visé par le chapitre II de la loi. Une investigation précède toujours l'enquête publique qui découle d'une ordonnance du coroner en chef. La loi confère à ce dernier la discrétion d'ordonner ou non une

29. *Re Nelles et al. c. Grange et al.*, (1984) 46 O.R. (2d) 210, 212 (Cour d'appel) [ci-après: l'enquête Grange].

30. *Ibid.*

31. *Ibid.*

32. *Id.*, p. 221.

33. Des amendements importants ont été apportés en 1991.

34. *L.R.C.C.D.*, art. 2.

35. *L.R.C.C.D.*, art. 1 al. 1.

enquête³⁶. Sauf exception, le commissaire chargé de l'enquête est nommé par le coroner en chef³⁷.

En vertu de la *Loi sur la recherche des causes et des circonstances de décès*, l'enquête ordonnée par le coroner en chef est publique³⁸. Une enquête publique en vertu de cette loi pourra porter «sur plusieurs décès survenus lors d'un même événement ou lors d'une série d'événements semblables»³⁹. De même, certaines situations pourraient donner lieu à une demande d'enquête publique par un regroupement de familles, ou encore conjointement avec un groupe «intéressé»⁴⁰.

Les enquêtes récentes et largement publicisées ont permis de mieux faire connaître l'institution qu'est le Bureau du coroner⁴¹. En dépit de la publicité entourant certaines enquêtes, la famille touchée par une tragédie mortelle d'un des leurs est généralement mal informée sur l'objectif de l'enquête, sur son utilité et son fonctionnement. Informée, elle pourra solliciter une enquête publique.

III - LA DEMANDE D'ENQUÊTE PUBLIQUE FAITE PAR LA FAMILLE

Certaines tragédies suscitent la réaction immédiate des autorités et l'émission d'un décret ministériel désignant un ou des commissaires et précisant leur mandat⁴². Dans d'autres cas, la famille éprouvée sollicite elle-même la tenue d'une commission d'enquête.

36. *L.R.C.C.D.*, art. 104, cité *infra*, note 53 et texte afférent.

37. *L.R.C.C.D.*, art. 7, qui prévoit que le ministre de la Sécurité publique peut désigner un coroner à temps partiel; le coroner Gilbert a été désigné exceptionnellement par décret pour présider l'enquête publique sur les causes et les circonstances de la mort du caporal Lemay, en 1991.

38. *L.R.C.C.D.*, art. 140.

39. *L.R.C.C.D.*, art. 104 et 107.

40. Par exemple un syndicat d'employés – comme l'enquête de la mine Westray –, ou encore une association de défense des droits des personnes ayant des caractéristiques similaires à celles de la personne décédée (activités récréatives, lieu de résidence, caractéristiques de santé).

41. À titre d'exemple, l'enquête du coroner Guy Gilbert portant sur les causes et les circonstances du décès de Marcel Lemay, caporal de la Sûreté du Québec, abattu le 11 juillet 1990 dans la pinède d'Oka. L'enquête avait consacré 128 jours à l'audition de 125 témoins. Le rapport comporte 463 pages auxquelles sont annexées un volume de 15 annexes comportant des documents les plus pertinents de l'enquête et 128 volumes de notes sténographiques; *Rapport d'enquête du coroner Guy Gilbert*, *supra*, note 1, p. 31. Il s'agit de la plus longue enquête de l'histoire du Bureau du coroner: Bureau du coroner, *Rapport annuel 1995*, p. 12.

42. Tel est le cas de l'enquête de la mine Westray, *supra*, note 2, p. 127: le décret a été émis 6 jours après la tragédie. Tel est également le cas de l'enquête

1- L'époque de la demande

L'enquête publique sur l'approvisionnement en sang au Canada a été mise sur pied en 1993, après de nombreuses années d'intenses pressions.

Cette enquête, réclamée depuis longtemps par les représentants de plus de 1 000 Canadiens infectés par le virus du sida après avoir reçu des produits sanguins et des transfusions contaminées.⁴³

Aux antipodes, la commission d'enquête sur la mine Westray fut ordonnée 6 jours après la catastrophe, avant même que des pressions soient exercées sur le gouvernement.

En revanche, les enquêtes publiques en vertu de la *Loi sur la recherche des causes et des circonstances des décès* sont rarement sollicitées par la famille, immédiatement après la connaissance du décès. Le plus souvent, la demande d'enquête publique faite par la famille survient après qu'elle ait pris connaissance du rapport d'autopsie ou du rapport d'investigation. Les conclusions du rapport inciteront ou non la famille à demander l'enquête publique⁴⁴.

La demande d'enquête faite par la famille sera le plus souvent sollicitée soit par plus d'un membre de la famille⁴⁵, soit par des personnes morales qui appuient la demande de la famille ou dont la demande va dans le même sens que celle de la famille, sans toutefois l'appuyer directement.

2- La motivation de la famille à demander l'enquête publique

La demande d'enquête publique par la famille est d'abord animée par la recherche de la vérité et de l'identification des personnes à l'origine des causes de la tragédie. Très souvent, la famille qui sollicite une enquête publique perçoit la tragédie ou le décès comme évitable n'eût été la ou les fautes des personnes en qui elle pouvait avoir confiance.

C'est très triste. L'une des principales demandes [des victimes], c'est de comprendre ce qui leur est arrivé, et pourquoi. Cela a comme un effet libérateur, et j'y attache une grande importance, [...]

Après avoir parlé avec des gens, j'ai eu le sentiment que c'était la seule façon de parvenir à la vérité et d'assurer un point de vue réellement indépendant sur la question.⁴⁶

Pour la famille, en cas de décès, les personnes qui hébergeaient temporairement ou de manière permanente un parent âgé, par exemple, devaient lui fournir protection et sécurité⁴⁷. Comme ce parent était à leur charge, elles étaient tenues de lui fournir les choses nécessaires à l'existence puisque l'âge, la maladie, les troubles mentaux ou une autre cause⁴⁸ rendaient ce parent incapable d'y pourvoir lui-même. Dans les deux cas, la famille a des raisons sérieuses de solliciter la tenue d'une enquête publique.

Le choc de la connaissance du décès dans des circonstances tragiques, obscures ou violentes⁴⁹, motive également la demande d'enquête. La famille cherche généralement à comprendre ces circonstances. Elle se questionne sur les événements qui ont précédé le décès. La consternation rejoint souvent la famille qui assurait une

publique, du coroner Bérubé, concernant les décès de Françoise Lirette, Loren Gaumont-Lirette et René Gaumont. Le mandat d'enquête fut émis le 12 septembre 1996, soit 3 jours après que les décès furent constatés, dossiers: A-114729, A-114730 et A-114728 et rapport daté du 21 avril 1997.

43. L'enquête sur l'approvisionnement en sang au Canada (1^{re} inst.), *supra*, note 10, p. 275.

44. Par exemple, lorsque le rapport d'investigation conclut qu'il s'agit d'une mort accidentelle et s'interroge sur l'action ou l'inaction des personnes qui avaient la personne décédée à leur charge; ou encore lorsque le rapport d'investigation conclut à une mort violente par homicide.

45. Par exemple, l'enquête portant sur le décès d'une personne âgée hébergée en résidence privée: dossiers d'enquête A-110378 et A-102316, présidée par le coroner Gilles Perron et rapport daté du 9 septembre 1996.

46. L'enquête sur l'approvisionnement en sang au Canada (1^{re} inst.), *supra*, note 10, p. 275: propos de la ministre fédérale de la Santé à l'époque, Mary Collins, lors d'une entrevue accordée au *Globe and Mail*, et rapportés par le juge Richard dans son jugement.

47. Comme le prévoit la *Charte des droits et libertés de la personne*, art. 48, al. 2.

48. Par exemple, la perte d'autonomie, la dépendance, la vulnérabilité, la difficulté de communiquer, les limitations fonctionnelles ou intellectuelles, les difficultés d'apprentissage.

49. *L.R.C.C.D.*, art. 34; cet article prévoit que le «médecin qui constate le décès dont il ne peut établir les causes probables ou qui lui apparaît être survenu dans des circonstances obscures ou violentes doit en aviser immédiatement le coroner ou un agent de la paix».

présence auprès de la personne décédée. La famille cherche donc des explications auprès des personnes qui avaient sous leurs soins, sous leur responsabilité, sous leur garde, sous leur direction la personne proche décédée.

Les réponses évasives ou contradictoires, les explications obscures ou incomplètes, par les personnes responsables suscitent le doute dans l'esprit de la famille. Elles font naître un intérêt à faire la lumière par tous les moyens à leur disposition. Le manque de clarté ou de transparence, le délai à informer la famille constituent des éléments déclencheurs de la démarche de la famille.

La recherche de la vérité par la famille est justifiée. Cet objectif rejoint celui de la commission d'enquête comme en fait foi le mandat suivant, par exemple:

WHEREAS the Government of Ontario is of the view that there is a need for the *parents of the deceased children* and the public as a whole to be informed of all available evidence as to the deaths and the proceedings arising therefrom.⁵⁰

Pour la famille, il n'y a pas seulement la vérité. Il y a aussi des personnes derrière les causes du décès. Il y a des circonstances qui peuvent être déterminées. L'enquête publique pourra permettre de les identifier, en raison notamment de sa procédure inquisitoire. La famille qui sollicite l'enquête publique souhaite que les personnes responsables du décès soient identifiées à la fin de l'enquête. Car le plus souvent, le rapport d'investigation aura déjà cerné les lacunes et formulé parfois des recommandations.

La demande d'enquête publique par la famille est aussi animée par le désir d'éviter la répétition d'actes similaires et les souffrances à d'autres personnes ou d'autres familles. Pour toutes ces raisons, la famille pourra prendre les moyens pour convaincre le Bureau du coroner de l'opportunité de tenir une enquête publique.

3- La démarche de la famille

Suite à un décès, la demande d'enquête publique de la famille est parfois adressée directement au coroner en chef⁵¹. À défaut

50. L'enquête Grange, *supra*, note 29, p. 213 et 221 [nos italiques].

51. Selon une entrevue réalisée auprès du coroner en chef, M^e Pierre Morin, à Québec, le 6 mars 1998, 10 % des demandes d'enquêtes publiques adressées au Bureau sont faites par la famille des personnes décédées.

d'obtenir une réponse positive, ou encore, de manière concomitante, la famille choisira d'informer les médias de sa démarche⁵². La famille pourra aussi adresser sa demande au député de la circonscription du décès ou de la résidence de la famille, ou encore au ministre de la Sécurité publique.

La décision d'acquiescer à la demande d'enquête publique de la famille est exclusivement du ressort du coroner en chef:

Au cours ou à la suite d'une investigation, le coroner en chef peut ordonner la tenue d'une enquête sur les causes probables ou les circonstances d'un décès s'il a des raisons de croire en l'utilité de cette enquête et s'il estime que cette enquête ne nuira pas au déroulement d'une enquête policière en cours.⁵³

Pour déterminer l'utilité d'une enquête, le coroner en chef tient compte de la nécessité de recourir à l'audition de témoins, notamment:

1^o pour obtenir les informations propres à établir les causes probables ou les circonstances du décès;

2^o pour permettre à un coroner de formuler des recommandations visant une meilleure protection de la vie humaine;

3^o pour informer le public sur les causes probables ou les circonstances du décès.⁵⁴

Il peut aussi prendre en considération la nature du décès, la survenance de plus d'un décès lors d'un même événement ou lors d'une série d'événements semblables, de même que l'implication possible de la famille dans l'enquête publique et ses conséquences pour la ou les familles.

À défaut par le coroner en chef d'accorder la demande d'enquête, la famille pourra s'adresser au ministre de la Sécurité publique, lequel est chargé de l'application de la loi⁵⁵. Le ministre peut alors demander au coroner en chef d'ordonner une enquête⁵⁶. Le coroner en chef doit alors ordonner la tenue d'une telle enquête. Le ministre

52. L'inverse est aussi vrai, c'est-à-dire que les médias interpellent la famille de la personne décédée et pourront susciter l'intérêt de la famille à demander la tenue d'une enquête publique.

53. *L.R.C.C.D.*, art. 104.

54. *L.R.C.C.D.*, art. 105 et Bureau du coroner, *Rapport annuel 1996*, p. 10.

55. *L.R.C.C.D.*, art. 184.

56. *L.R.C.C.D.*, art. 106.

de la Sécurité publique qui refuserait pour sa part d'obtempérer à la demande de la famille pourrait se voir contraint d'y obéir par ordonnance judiciaire.

L'affaire *Lamy c. Ménard* est éloquent à ce sujet⁵⁷. Dans une décision récente, la Cour supérieure a accueilli en partie la requête pour l'émission d'un bref en *mandamus* visant à forcer le ministre de la Sécurité publique à ordonner différentes enquêtes. Les requérants, soit l'épouse et les enfants d'un policier décédé en novembre 1969, demandaient que quatre enquêtes soient tenues, soit une enquête publique sur toutes les circonstances entourant la disparition et le décès de la victime et trois enquêtes publiques sur toutes les enquêtes, recherches et expertises menées suite au décès. Le policier avait été retrouvé mort au volant de sa voiture et le coroner, à l'époque, avait conclu à un suicide.

La Cour supérieure a considéré que plusieurs faits troublants méritaient que la lumière soit faite: le manque de transparence dans la communication de documents à la famille; le caractère sommaire, rapide et incomplet de l'enquête du coroner à l'époque du décès; la qualité des preuves disponibles au moment de cette investigation; la preuve d'expert. Elle a jugé que ces faits ne pouvaient justifier le refus du ministre de donner suite à la demande de la famille. La Cour a reconnu que cette enquête était nécessaire pour faire la lumière sur cette affaire et pour permettre à l'épouse de faire valoir ses droits de façon adéquate devant d'autres instances. Elle a rejeté les trois autres demandes.

Il ressort de cette décision que la Cour a jugé que, dans une affaire survenue 30 ans auparavant, et qui donnait lieu à des questionnements importants, l'intérêt de la famille et de la société à faire toute la lumière méritait qu'on y accorde l'attention d'une enquête publique. Il faut toutefois reconnaître que cette décision est isolée. Le plus souvent, les enquêtes publiques en vertu de la *Loi sur la recherche des causes et des circonstances des décès* font suite à une ordonnance d'enquête du coroner en chef⁵⁸.

IV- L'ORDONNANCE D'ENQUÊTE PUBLIQUE

[...] «bon nombre d'enquêtes [...] sont instituées dans la foulée d'un événement tragique afin d'en établir les causes. L'attribu-

57. *Lamy c. Ménard*, C.S. Trois-Rivières, n° 400-05-000332-941, 20 décembre 1995, J.E. 96-544 (68 p.).

58. *L.R.C.C.D.*, art. 104, cité *supra*, note 53.

tion de tels pouvoirs d'enquête à une commission se justifie alors par l'importance sociale extrême d'établir un mécanisme gouvernemental pour expliquer l'événement tragique au public et conseiller le gouvernement sur les solutions à adopter pour éviter que de telles tragédies se reproduisent.⁵⁹

1- Les enquêtes publiques du coroner

Le nombre d'enquêtes publiques ordonnées suites à des décès a diminué au cours des dernières années⁶⁰. Une modification apportée à la loi en 1991 explique cette diminution. La loi a été amendée afin de ne plus imposer au directeur de services professionnels d'un établissement qui exploite un centre hospitalier d'aviser le coroner de tous les décès dans cet établissement. Ce devoir subsiste toutefois lorsqu'il «lui apparaît que ce décès est survenu dans des circonstances obscures ou violentes»⁶¹.

Les enquêtes publiques varient et donnent lieu, ou non, à l'implication de la famille comme personne intéressée⁶².

2- La convocation de la famille à l'enquête

Parce que sa clientèle est constituée principalement de la famille et des proches des personnes décédées dans des circonstances obs-

59. L'enquête sur l'approvisionnement en sang au Canada (1^{re} inst.), *supra*, note 10, p. 289.

60. Selon les rapports annuels des cinq dernières années du Bureau du coroner, en 1991, 48 enquêtes ont été ordonnées concernant 75 décès. En 1992, le coroner en chef a ordonné 24 enquêtes concernant 45 décès: Bureau du coroner, *Rapport annuel 1992*, p. 17; en 1993, 7 enquêtes concernant 20 décès ont été ordonnées: Bureau du coroner, *Rapport annuel 1993*, p. 17; en 1994, 14 enquêtes concernant 30 décès ont été ordonnées: Bureau du coroner, *Rapport annuel 1994*, p. 17; en 1995, le coroner en chef a ordonné 11 enquêtes concernant 30 décès: Bureau du coroner, *Rapport annuel 1995*, p. 19; en 1996, il a ordonné 9 enquêtes concernant 29 décès: Bureau du coroner, *Rapport annuel 1996*, p. 17; selon les renseignements obtenus au Bureau du coroner, au 21 janvier 1998, le coroner en chef avait déjà ordonné la tenue de 4 enquêtes publiques.

61. *L.R.C.C.D.*, art. 35 et 36.

62. La nature des événements donnant lieu à une ordonnance d'enquête est énoncée aux tableaux-synthèses des rapports annuels du Bureau du coroner. À titre d'exemple, mentionnons les enquêtes ordonnées après les décès accidentels survenus dans le cadre du transport scolaire; à la suite d'un incendie dans une maison de chambres; à la suite d'un accident de la route; à l'occasion de l'utilisation d'une arme à feu au cours d'une intervention policière; dans le cours d'activités récréatives; dans le contexte de violence familiale; dans un centre hospitalier; suite à des noyades au cours d'une activité de plongée sous-marine.

cures ou violentes, le Bureau du coroner adopte une approche humaine à l'endroit de la famille⁶³. C'est donc de façon informelle que se réalise le premier contact avec la famille.

C'est suite à ce premier contact que le coroner en chef décide d'ordonner ou non une enquête publique. Le coroner en chef évite de tenir des enquêtes publiques lorsque les événements à l'origine du décès risquent de soulever le rôle, l'action ou l'inaction de la famille ou certains de ses membres⁶⁴.

La loi prévoit que le coroner-enquêteur «doit donner un avis raisonnable du lieu, du jour et de l'heure de l'enquête: 1° à un membre de la famille de la personne décédée»⁶⁵. C'est à cette occasion que le Bureau du coroner expose à la famille l'intention du coroner en chef d'ordonner une enquête publique et la possibilité pour la famille d'être reconnue «personne intéressée». Conseil lui est également donné de retenir les services d'un avocat pour les fins de cette enquête⁶⁶.

3- La reconnaissance de la famille comme «personne intéressée»

La famille n'est pas automatiquement reconnue comme personne intéressée dans une enquête publique. Elle doit en faire la demande. Elle peut demander à être reconnue personne intéressée en s'adressant au coroner chargé de l'enquête sur les causes et les circonstances du décès d'un parent⁶⁷. Bien que le commissaire ou le coroner puissent exercer une discrétion à l'égard de la reconnaissance d'une famille à titre de personne intéressée, le coroner-enquêteur ne s'objecte jamais à la reconnaissance de ce statut⁶⁸.

Plus d'un membre de la famille peut être reconnu personne intéressée. Le coroner peut aussi reconnaître une personne physique

63. Bureau du coroner, *Rapport annuel 1996*, p. 10, à titre d'exemple.

64. Selon les renseignements obtenus au Bureau du coroner; par exemple, dans le cas de suicides avec des armes à feu entreposées au domicile familial.

65. *L.R.C.C.D.*, art. 135(1).

66. Selon les renseignements obtenus au Bureau du coroner.

67. *L.R.C.C.D.*, art. 136.

68. Les commissions d'enquête ne refusent pas la demande de reconnaissance de la famille comme partie intéressée. À titre d'exemple, dans l'enquête sur le système d'approvisionnement en sang au Canada, la qualité d'agir a été accordée à des personnes physiques et des organismes sans aucune objection de la part de la commission; l'enquête sur l'approvisionnement en sang au Canada (1^{re} inst.), *supra*, note 10, p. 305.

au titre de la succession⁶⁹ ou des héritiers de la personne décédée⁷⁰, comme personne intéressée. Enfin, des personnes proches qui ont intérêt dans l'enquête pourront être reconnues personnes intéressées lorsqu'elles établissent à la satisfaction du coroner leur intérêt dans l'enquête⁷¹. Le rejet d'une demande de reconnaissance doit être motivé par le coroner⁷² et cette décision pourra faire l'objet d'une requête en révision judiciaire.

Pour la famille, la décision de solliciter la reconnaissance comme personne intéressée n'est pas toujours facile à prendre. Certaines circonstances de décès peuvent donner lieu à des situations particulièrement difficiles pour la famille qui ne sollicitera pas la reconnaissance de personne intéressée⁷³. Les raisons suivantes pourront motiver la famille à demander ou à s'abstenir de demander la reconnaissance comme personne intéressée: la connaissance d'événements contemporains au décès; l'implication immédiate ou étroite de la famille auprès de la personne décédée; l'appréciation que fait la famille de la ou des causes du décès; son appréciation des circonstances dans lesquelles serait survenu le décès; l'objectif poursuivi par un ou plusieurs membres de la famille; l'âge de la personne décédée; son état de santé avant son décès; les explications fournies à la famille par les personnes qui en avaient la charge avant son décès; son intérêt dans l'enquête publique⁷⁴.

La famille pourra prendre part au déroulement de l'enquête qu'elle soit reconnue ou non comme «personne intéressée».

V- LE DÉROULEMENT DE L'ENQUÊTE

En raison de la pratique établie, la famille représentée par avocats-es à l'enquête détient un avantage à plusieurs égards par rapport à celle qui n'est pas représentée. En effet, préalablement à

69. Par exemple, dans l'enquête concernant le décès de Mme Jeannette Allard, du coroner Gilles Perron; rapport daté du 9 septembre 1996, dossier A-102316, p. 2.

70. Par exemple, dans l'enquête concernant le décès de M. Atif Naëk, de la coroner Anne-Marie David, rapport daté du 21 août 1996, dossier A-88171, p. 1.

71. Voir le rapport du coroner Perron, cité *supra*, note 45, p. 2 du rapport où la participation de deux associations à l'enquête a été mentionnée par le coroner, à défaut par elles d'être reconnues personnes intéressées.

72. *L.R.C.C.D.*, art. 136, al. 2.

73. À titre d'exemples, tel fut le cas dans l'enquête du coroner Gilbert, *supra*, note 1; de même que dans celle du coroner Jacques Bérubé, dans une enquête publique relative à un cas de violence conjugale, cité *supra*, note 42.

74. Par exemple, le fait qu'elle ait sollicité l'enquête.

l'enquête, le commissaire chargé de l'enquête réunit les avocats afin de discuter du déroulement de l'enquête. Ces rencontres préalables ont surtout pour objet de discuter des règles de pratique et de procédure applicables à l'enquête, des témoins qui seront entendus et des questions qui seront soulevées et traitées. Les règles de pratique et de procédure définitives seront ensuite mises au point. Elles pourront être connues par les familles représentées par avocats préalablement au début de l'enquête. La famille non représentée ignorera ces aspects importants de la commission d'enquête.

1- Le lieu des audiences

Pour la famille, le lieu de l'audition revêt de l'importance à plusieurs points de vue. Tout d'abord, la distance à parcourir pour assister à l'audition pourra déterminer la présence ou non de la famille. Les frais inhérents au déplacement et au stationnement pourront être considérés par la famille qui désire assister aux audiences. Celle-ci n'aura pas toujours les moyens financiers suffisants pour y assister.

Le lieu des audiences peut susciter de l'insécurité. Le Palais de justice, si pratique pour les avocats, les commissaires et les enquêteurs, est un lieu inconnu pour la famille déjà inquiète du déroulement de l'audition. Ce lieu peut induire la famille à confondre l'enquête publique avec la tenue d'un procès, les pouvoirs du commissaire avec ceux d'un juge, et les conclusions du commissaire avec le jugement se prononçant sur la responsabilité.

La *Loi sur les enquêtes*, pour les commissions fédérales, et la *Loi sur les commissions d'enquête*, pour les commissions provinciales, confèrent aux commissaires la discrétion pour décider du lieu où siègera la commission. La loi provinciale prévoit que les commissaires tiennent «l'enquête, à l'endroit où la preuve nécessaire peut être recueillie»⁷⁵. L'enquête en vertu de la *Loi sur la recherche des causes et des circonstances des décès* prévoit que l'enquête:

Art. 134 [...] doit avoir lieu dans le district judiciaire où le cadavre a été trouvé ou est présumé se trouver, à moins que le coroner n'estime préférable, dans l'intérêt de la justice, de la tenir dans un autre district.

La détermination du lieu des audiences se réalise lors des entretiens préparatoires avec le commissaire en charge du dossier.

75. *Loi sur les commissions d'enquête*, L.R.Q., c. C-37, art. 5.

Elle tient généralement compte des vœux de la majorité des personnes intéressées et représentées, et de l'intérêt général du public. Les familles non représentées seront tenues à l'écart de cette décision.

À notre avis, la commission doit privilégier à chaque fois le ou les lieux d'audition les plus accessibles pour la ou les familles ou qui répondent le mieux à ses moyens, au risque que l'enquête ne soit retardée de quelques mois⁷⁶.

L'adresse par le coroner au début de l'enquête permettra à la famille de mieux situer les enjeux de l'enquête publique.

2- La déclaration d'ouverture

L'enquête publique débute généralement par une déclaration d'ouverture du président de la commission ou du coroner enquêteur. Cette déclaration comporte des indications sur l'objet et les motifs de l'enquête, de même que sur le rôle et les pouvoirs de celui ou celle qui préside l'enquête⁷⁷. Certaines déclarations, probablement en raison de la nature de l'enquête publique, s'avèrent particulièrement longues et détaillées⁷⁸. D'autres reprennent l'essence de la loi. Par exemple:

[...] j'ai informé au début de l'enquête les personnes présentes de l'objet de celle-ci et des motifs qui la justifiaient. J'ai pris soin d'aviser le public et les médias que l'enquête du coroner ne constituait pas le véhicule approprié pour distribuer des blâmes ou des sanctions contre quiconque et qu'une telle enquête ne peut et ne doit satisfaire les attentes de ceux qui demanderaient sanction ou réparation d'un préjudice.⁷⁹

76. La commission d'enquête présidée par l'honorable juge Krever, sur le système d'approvisionnement en sang du Canada, a tenu des audiences publiques à travers le Canada, compte tenu de l'ampleur de la tragédie et de l'opportunité d'entendre toutes les personnes susceptibles d'exprimer leur opinion, incluant les familles des personnes qui ont subi un préjudice; Rapport Krever, *supra*, note 9 et note 12.

77. *L.R.C.D.*, art. 149; les lois fédérale et provinciales sur les commissions d'enquête ne prévoient pas spécifiquement cette déclaration. Elle s'inscrit plutôt dans le contexte des règles usuelles en cette matière. La pratique a été toutefois instaurée.

78. Voir celle du coroner Gilbert, qui reprend les principes applicables en matière d'enquête publique: sa nature inquisitoire, formelle, rigoureuse, impartiale; sa mission préventive, son utilité; ses restrictions et plus particulièrement celle à l'effet que le coroner ne peut se prononcer sur la responsabilité criminelle d'une personne; rapport du coroner Gilbert, *supra*, note 1.

79. Rapport du coroner Bérubé, daté du 21 avril 1997, *supra*, note 42, p. 2.

De la même façon, dans l'enquête sur l'approvisionnement en sang au Canada, le commissaire Krever a énoncé dans sa déclaration d'ouverture:

Il ne n'agit pas et il ne s'agira pas d'une chasse aux sorcières. La responsabilité criminelle ou civile n'est pas de notre ressort. Je dois formuler des conclusions de fait. Il incombera à d'autres, et non à la commission, de déterminer quelles sont les mesures qui s'imposent, au besoin.

Je ne ferai pas de recommandations relativement à des poursuites ou à la responsabilité civile. Je ne permettrai pas que le contenu des audiences soit utilisé ultérieurement à d'autres fins, par exemple dans le cadre d'une enquête préliminaire ou d'un interrogatoire préalable, ou à l'appui de poursuites criminelles ou civiles en cours ou futures.⁸⁰

Ces propos constituent un éclairage important pour la famille, reconnue ou non personne intéressée puisqu'ils peuvent lui permettre de mieux comprendre le déroulement de l'enquête et les interventions du commissaire et des parties intéressées. De fait, la déclaration d'ouverture situe le plus souvent les événements à l'origine de l'enquête, le lieu des audiences, les pouvoirs de la commission, sa composition, sa préoccupation, les objectifs qu'elle s'est donnés, le rôle de celles et ceux qui assistent la commission, l'opportunité de faire entendre certains experts, la durée prévisible de l'audition, l'objectif de l'audition de certains témoins, l'ordre dans lequel les témoins seront interrogés et contre-interrogés, les raisons pour lesquelles la commission devra ajourner à certains moments, les règles de pratique et de procédure applicables au déroulement de l'enquête, les personnes qui ont été reconnues parties intéressées et leur participation.

3- Les règles de pratique et de procédure et la progression de l'enquête

Aux termes de la loi provinciale, en cas de décès:

Afin de découvrir la vérité, les commissaires peuvent, par tous les moyens légaux qu'ils jugent les meilleurs, s'enquérir des choses dont l'investigation leur a été déférée.⁸¹

80. Rapport Krever, *supra*, note 9, vol. 1, p. 9; propos qui ont été repris par la Cour fédérale, la Cour d'appel fédérale et la Cour suprême du Canada dans les recours en révision judiciaire.

81. *L.R.C.C.D.*, art. 6, al. 1.

Aux termes de la loi fédérale,

Art. 4 Les commissaires ont le pouvoir d'assigner devant eux des témoins et de leur enjoindre de:

a) déposer oralement ou par écrit sous la foi du serment, ou d'une affirmation solennelle si ceux-ci en ont le droit en matière civile;

b) produire les documents et autres pièces qu'ils jugent nécessaires en vue de procéder d'une manière approfondie à l'enquête dont ils sont chargés.

Art. 5 Les commissaires ont, pour contraindre les témoins à comparaître et à déposer, les pouvoirs d'une cour d'archives en matière civile.

Le commissaire possède donc de larges pouvoirs. Les règles de pratique et de procédure sont déterminées en fonction de la réalisation de son mandat:

J'estime essentiel à la réalisation du mandat de cette enquête que le commissaire puisse découvrir les faits pour expliquer au public la contamination du système de collecte et de distribution du sang et faire des recommandations, en se fondant sur ces faits, en vue d'assurer à l'avenir la sûreté du système de collecte et de distribution du sang.⁸²

Les règles de pratique et de procédure varient d'une enquête à l'autre⁸³. Le décret habilite le commissaire à adopter ces règles⁸⁴. Le commissaire chargé de l'enquête élabore généralement ces règles dès le début de son mandat et sollicite la participation des parties représentées⁸⁵. Cette façon de faire rejoint les intérêts de la famille,

82. L'enquête sur l'approvisionnement en sang au Canada (1^{re} inst.), *supra*, note 10, p. 292.

83. Pour un exemple, voir les Règles de pratique et de procédure de la Commission sur l'approvisionnement en sang au Canada, Rapport Krever, *id.*, reproduites en Annexe 3 de ce texte.

84. *Canada (Procureur général) c. Canada (Commission d'enquête sur le système d'approvisionnement en sang au Canada)*, C.S.C., 26 septembre 1997, n° 25810, p. 3, par. 4. [ci-après: l'enquête sur le système d'approvisionnement en sang au Canada (C.S.C.)].

85. Dans l'enquête sur le système d'approvisionnement en sang au Canada, le commissaire a convoqué une réunion «de toutes les personnes ayant qualité pour agir [...] aux fins de discuter des questions à examiner par la Commission et la procédure à établir; l'enquête sur l'approvisionnement en sang au Canada (1^{re} inst.), *supra*, note 10, p. 306, et l'enquête sur le système d'approvisionnement en sang au Canada (C.S.C.), *id.*, p. 3, par. 3 et p. 38, par. 67.

Face aux demandes d'accès à des dossiers médicaux, la Cour de première instance exposait ainsi les raisons pour lesquelles elle estimait nécessaire d'assurer la confidentialité des dossiers qui contiennent une information si personnelle:

We must remember in this case that the parents of these children brought them to the institution at a very stressful and difficult time in their personal lives and thereby called into being personal medical records involving the most intimate details of the lives of their children and their families. The privacy of those medical records should only be violated to the extent that it is essential to fulfil the public function of the inquest. [...]

The courts have, and should continue to recognize the personal affront to human dignity that obtains as a result of intrusion into private matters and personal information and the embarrassment, grief or loss of faith that can flow from the use or dissemination of the particulars of one's intimate private life.⁹⁵

L'enquête publique soulève ce voile de la confidentialité sans que la famille puisse s'y opposer. Bien que publique, la commission devrait s'assurer que toute information, qui serait de nature à révéler des faits privés concernant la personne décédée, soit communiquée après que la famille soit mise au courant de sa pertinence et de la légalité de sa production. Elle devrait aussi s'assurer que toute preuve déposée au dossier et concernant la santé de personnes autres que la ou les personnes affectées soit dénominalisée⁹⁶.

Quant au déroulement de l'enquête, il faut mentionner que pour diverses raisons, les enquêtes publiques ne sont pas tenues dès que l'ordonnance est émise (gouvernement / coroner en chef). L'article 5 de la *Loi sur les commissions d'enquête* prévoit:

Les commissaires doivent, dans un délai raisonnable après leur nomination, avoir des réunions pour tenir l'enquête, à l'endroit où la preuve peut être recueillie.

L'article 136, alinéa 2 de la *Loi sur la recherche des causes et des circonstances des décès* énonce:

Le coroner doit tenir son enquête avec diligence.

95. *Id.*, p. 632.

96. La famille pourra aussi recourir à l'interdit de publication ou de diffusion; *L.R.C.C.D.*, art. 86 à 90.

Le coroner peut exiger des compléments d'analyse ou d'expertise qui seront utilisés au moment de l'enquête. Il doit aussi prendre en considération la disponibilité des personnes intéressées et de certains témoins, de même que l'accessibilité aux ressources matérielles. Il doit enfin faire publier l'avis d'enquête dans les journaux. Puis, il doit allouer à la famille et aux autres personnes désireuses de participer à l'enquête suffisamment de temps pour formuler leur demande de reconnaissance⁹⁷.

Ces délais suscitent souvent le questionnement de la famille. En effet, les délais entre le moment où la décision d'enquêter est communiquée à la famille et le moment où l'enquête débute peuvent laisser croire que les parties à l'enquête discutent entre elles à l'insu de la famille. Cette inquiétude pourra être palliée par la communication sans délai de documents importants, tels le rapport d'investigation, de même que les documents annexés à ce rapport⁹⁸. Ce rapport est public, sauf pour ses parties qui font l'objet d'une interdiction de publication ou de diffusion⁹⁹. Le coroner a discrétion de faire parvenir à la famille les recommandations formulées par un coroner dans un rapport d'investigation¹⁰⁰. La transmission sans délai à la famille du rapport complet d'investigation et des documents annexés au rapport fournirait l'assurance que requiert la famille dans sa recherche de la vérité.

Il va sans dire que la famille souhaite que l'enquête se déroule avec diligence et qu'elle donne lieu à un rapport dans les meilleurs délais. En ce sens, l'intérêt de la famille va de pair avec celui du public et de la collectivité en général. Comme l'écrivait la Cour suprême dans l'enquête de la mine Westray:

Le désastre de Westray et le piétinement de l'enquête peuvent être des sujets d'inquiétude pour tous les citoyens touchés. [...] Il y va de l'intérêt public qu'il y ait, le plus tôt possible, une enquête approfondie et transparente sur les faits qui ont précédé la mort des mineurs. Cette action est essentielle pour dissiper la crainte que d'autres mineurs ne subissent le même sort, pour définir des mesures préventives et pour soulager les frustrations

97. Bureau du coroner, *Rapport annuel 1996*, p. 17.

98. *L.R.C.C.D.*, art. 92 et 93; lesquels comprennent notamment les rapports d'examen, d'autopsie et d'expertise, le rapport d'enquête policière, les photographies du cadavre, celles des lieux visités et des objets examinés ou saisis et tout autre document demandé par le coroner en chef.

99. *L.R.C.C.D.*, art. 96.

100. *L.R.C.C.D.*, art. 98.

et les inquiétudes des familles des victimes. Plus cette enquête sera reportée, plus les désillusions, les frustrations et la méfiance de la population sont susceptibles d'augmenter.¹⁰¹

Les tribunaux sont sensibles aux délais qui causent préjudice à plusieurs personnes intéressées et identifiables. Ainsi, face à des requêtes en révision judiciaire à l'endroit de deux décisions rendues dans des enquêtes du coroner – les deux concernant les décès de jeunes adultes ayant des limitations intellectuelles –, la Cour de première instance exposait dès le début de son jugement:

Had these applications not been brought the inquests would now be completed.

[...] It is regrettable that the inquests have been delayed pending these applications. It is vital in the interests of the jury, the witnesses, the families of the deceased, and the public that these applications be decided without delay so that the relevant evidence may be put before the juries and the public without further unnecessary delay.¹⁰²

Ces propos rejoignent bien le point de vue de la famille face à l'enquête publique. La frustration et l'indignation grandissent au fur et à mesure du report de l'enquête. Le report de l'enquête, en raison et en fonction de l'agenda des commissaires, des avocats et de la disponibilité de la salle d'audition, ont pour effet de nuire à la crédibilité de la commission aux yeux de la famille. Plus l'enquête agira avec diligence, plus la famille sera rassurée et confiante dans l'issue de l'enquête.

La nature même des faits à l'origine de l'enquête force la commission à agir avec diligence afin de préserver la tenue d'une enquête transparente détachée de l'imputation de responsabilité. Comme l'exprimait l'honorable juge Richard de la Cour fédérale, en première instance, dans son jugement sur les requêtes en révision judiciaire:

Le public indigné a finalement exigé de savoir comment cette tragédie avait pu se produire et a voulu s'assurer que les mesures nécessaires avaient été ou seraient prises pour empêcher la répétition.¹⁰³

101. L'enquête de la mine Westray, *supra*, note 2, p. 142.

102. L'enquête Porter, *supra*, note 94, p. 613.

103. L'enquête sur l'approvisionnement en sang au Canada (1^{re} inst.), *supra*, note 10, p. 271-272.

VI- LA PARTICIPATION DE LA FAMILLE À L'ENQUÊTE

Les membres de la personne affectée, touchée ou décédée peuvent désirer fournir leur témoignage. Ils souhaitent éclairer la commission sur le préjudice subi par leur parent. Ils croient qu'ils ont un éclairage que seul leur témoignage pourra fournir à l'enquête publique.

1- L'assignation de la famille

Suivant les circonstances, le coroner peut choisir d'entendre un parent lors d'une enquête publique visant à déterminer les causes et les circonstances d'un décès. Cette décision s'appuiera inévitablement sur le fait que la famille peut témoigner de la tragédie pour la personne touchée par celle-ci ou encore qu'elle peut en témoigner pour elle-même. Les membres de la famille, au même titre que toute autre personne que le coroner estime être en mesure de fournir des informations utiles à l'enquête, pourront être assignés¹⁰⁴.

Suivant les circonstances de l'enquête, le témoignage de la famille n'est pas toujours sollicité par la commission. Le choix de faire entendre ou non la famille est à la discrétion du coroner chargé de l'enquête, de concert avec l'avocat désigné pour assister le coroner¹⁰⁵.

L'assignation d'un membre de la famille ne tient pas compte du fait que cette personne a été reconnue «personne intéressée» à l'enquête. Toutefois, ce témoin sera invité à retenir les services d'un avocat par le coroner-enquêteur. L'opportunité de faire entendre la famille est déterminée par les facteurs suivants:

- la participation étroite de la famille dans les décisions concernant la personne;
- l'implication de la famille dans les heures précédant le décès;
- la connaissance précise de la situation du parent;
- la connaissance personnelle de faits concernant la personne décédée ou les personnes qui en avaient la charge ou la garde;
- la connaissance personnelle de faits concernant les lieux;

104. L.R.C.C.D., art. 112.

105. L.R.C.C.D., art. 137.

- la connaissance personnelle de faits entourant les circonstances de l'accident mortel;
- la pertinence générale du ou des témoignages compte tenu de l'objet et du mandat de l'enquête publique.

Plusieurs facteurs sont susceptibles d'influencer la famille à solliciter l'opportunité de témoigner dans une enquête publique. La famille peut ressentir un profond besoin d'être entendue, même si son témoignage ne permettra pas à la commission de mieux déterminer les causes et les circonstances de la tragédie. Dans un tel cas, le commissaire, compte tenu de son mandat et du respect qu'il doit porter à la vie des personnes qui ont subi un préjudice, devrait favoriser l'audition des membres de la famille, lorsqu'ils la sollicitent.

2- Les facteurs qui influencent la participation de la famille à l'enquête

L'évaluation que fait la famille de sa participation à l'enquête pourra tenir compte des coûts associés à son implication. Les frais de déplacement et la distance à parcourir pour se rendre à l'audition, les honoraires extrajudiciaires¹⁰⁶, les frais d'experts devront être pris en considération, avant d'opter pour une participation à l'enquête publique¹⁰⁷. À cet égard, il n'y a aucun doute que le support financier sous forme d'aide compensatoire – comme dans le cas de l'enquête sur le système d'approvisionnement en sang au Canada – permet à la famille de participer plus librement à l'enquête publique.

L'incident à l'origine de l'enquête publique (par exemple, suicide avec arme à feu, accident sur la ferme)¹⁰⁸ ne motivera pas dans certains cas la participation à l'enquête. La langue dans laquelle s'exprime la famille pourra aussi être un facteur dissuasif de partici-

106. *Le Règlement sur les conditions d'exercice, la procédure de règlement des différends et le Tarif des honoraires des avocats dans le cadre du régime d'aide juridique*, adopté par décret du 18 septembre 1996, prévoit que les honoraires versés à l'avocat pour la «préparation de l'enquête du coroner, y compris les entretiens avec tous les témoins, visite des lieux du crime le cas échéant, recherche en droit» sont fixés à 76 00 \$ et que la «vacation à l'enquête, par jour» d'audition est fixée à 181 00 \$ (art. 202 et 203); l'avocat peut aussi demander un honoraire par voie de considération spéciale, laquelle est soumise à la discrétion de la direction de la Commission des services juridiques: art. 3 et 4.

107. *L.R.C.C.D.*, art. 168(5): la famille peut se faire rembourser une indemnité lorsqu'elle est assignée à l'enquête.

108. Dans l'affaire *Stanford c. Harris* (1989), (1990) 38 *Admin. L. Rev.* 141, 146 (Ont. Sup. Ct [Div. Ct]), la famille du détenu n'a pas sollicité sa reconnaissance comme participante à l'enquête.

pation. La culture¹⁰⁹ pourrait aussi constituer un motif influençant la participation de la famille à l'enquête publique.

Le support ou l'entraide des membres de la famille, la compréhension du déroulement et de l'objet de l'enquête, le sentiment de compréhension que porte la commission à l'endroit des personnes affectées par la tragédie et de leurs familles seront de nature à encourager la participation de la famille à l'enquête publique. À l'inverse, la durée des audiences, les débats entourant la recevabilité d'une preuve ou d'un témoignage, la suspension des audiences en raison de demandes de contrôle judiciaire des décisions du ou des commissaires, seront de nature à diminuer l'intérêt et la participation de la famille à l'enquête publique.

3- Les objectifs de participation de la famille

La décision de la famille de participer activement à une enquête publique tient compte de différents facteurs. Une fois surmontés les inconvénients d'une participation à une enquête publique, la famille souhaite entendre et voir les témoins expliquer les circonstances du décès. Elle veut connaître et entendre la vérité. Les témoignages, le dépôt en preuve de rapports d'expertise, sans être toujours compréhensibles par la famille, peuvent assouvir en partie sa recherche de la vérité.

Il ressort de l'expérience de travail avec les victimes et leurs familles que les objectifs primordiaux de la famille qui participe à l'enquête consistent en la reconnaissance d'une responsabilité de la part des personnes en autorité au moment de la tragédie. Bien que les coroners-enquêteurs, commissaires et tribunaux aient répété à plusieurs reprises que l'objet et le mandat d'une commission d'enquête, d'une enquête publique ne sont pas de trouver des coupables¹¹⁰, il n'en demeure pas moins que cet objectif demeure une préoccupation pour les familles.

La commission d'enquête est dans l'impossibilité d'imputer une responsabilité criminelle:

[...] les objectifs premiers de l'enquête sont de trouver les causes de l'explosion, de déterminer si elle aurait pu être évitée et de

109. Le respect voué aux morts; l'acceptation du destin; la révolte face à l'incurie médicale.

110. *Starr, supra*, note 19, p. 1392.

proposer des moyens d'empêcher que pareil désastre ne se reproduise. Son but n'est pas de faire une enquête criminelle ni d'imputer une responsabilité criminelle.¹¹¹

Les enquêtes publiques [...] ne sont pas et ne sauraient être de simples substituts de poursuites criminelles. Le grand public ne reconnaît pas toujours qu'elles ne visent pas principalement à imputer une responsabilité criminelle ou à rejeter le blâme sur quelqu'un. Aux yeux de la plupart des citoyens, une enquête publique comporte beaucoup de caractéristiques d'un procès criminel. C'est souvent un juge qui préside l'enquête, qui entend les témoignages sous serment et les arguments des avocats, et qui tire des conclusions de la preuve présentée.¹¹²

[...] le principe selon lequel les enquêtes du coroner portent en réalité sur des questions autres que l'enquête sur la perpétration d'un crime précis.¹¹³

Reprenant les propos du président de la commission d'enquête sur le système d'approvisionnement en sang au Canada, la Cour suprême écrivait:

Il a dit que l'enquête n'avait pas pour objet de défendre les intérêts de qui que ce soit dans quelque poursuite en cours ou à venir et qu'il ne permettrait pas que les audiences servent à d'autres fins. Il a en outre clairement indiqué qu'il interprétait son mandat comme incluant un processus d'établissement des faits relatifs aux événements du début des années 1980 et qu'il entendait «aller jusqu'au fond» des choses.¹¹⁴

Le rapport d'enquête pourra aussi apporter un certain soulagement à la douleur de la famille.

VII- LE RAPPORT D'ENQUÊTE DE LA COMMISSION

La famille qui a participé à l'enquête anticipe généralement le dépôt du rapport. Aux termes de l'enquête du coroner, le rapport comportera des conclusions sur les «causes probables du décès», «la

111. L'enquête de la mine Westray, *supra*, note 2, p. 149.

112. *Id.*, p. 164.

113. *Starr*, *supra*, note 19, p. 1392.

114. L'enquête sur le système d'approvisionnement en sang au Canada (C.S.C.), *supra*, note 84, p. 4, par. 5 des motifs de l'honorable juge Cory.

description des circonstances du décès» et «toute recommandation visant une meilleure protection de la vie humaine»¹¹⁵. Ces aspects du rapport revêtent un caractère particulier pour la famille qui cherche à faire admettre la responsabilité.

1- La perception du rapport d'enquête par la famille

La perception par la famille varie selon que celle-ci participait ou non au déroulement de l'enquête. La famille recevra de manière positive un rapport qui prend en considération sa souffrance et le milieu dans lequel vivait le parent. Elle sera soulagée par un rapport d'enquête qui exprime clairement les manquements de personnes ou d'organismes. Elle sera également satisfaite lorsque les recommandations seront nombreuses, éloquentes et qu'elles imposeront une amélioration des services à des organismes bien identifiés.

2- La communication du rapport d'enquête à la famille

La commission dépose son rapport dans les meilleurs délais en tenant compte du mandat qui lui est confié. La *Loi sur la recherche des causes et des circonstances des décès* prévoit que «le coroner rédige son rapport avec diligence»¹¹⁶. La loi provinciale sur les commissions d'enquête prévoit:

Aussitôt l'enquête terminée, ils doivent faire un rapport du résultat de l'enquête et de la preuve reçue au gouvernement, qui ordonne l'adoption de mesures justifiées par la nature de la preuve et du rapport.¹¹⁷

La famille anticipe le rapport d'enquête. Elle déplore souvent que le rapport tarde à venir. Elle en sollicite souvent la communication. Elle presse la commission d'enquête, ou le Bureau du coroner, à déposer son rapport. La diligence de la commission ou du coroner-enquêteur à rendre public son rapport ajoute à la perception favorable de la commission par la famille.

À notre avis, sitôt le rapport prêt, la famille qui a été reconnue partie (ou personne) intéressée devrait en recevoir copie, avant même sa diffusion dans le public. Cette copie devrait toujours être sans frais pour la famille, déjà éprouvée par la tragédie.

115. *L.R.C.C.D.*, art. 92.

116. *L.R.C.C.D.*, art. 160.

117. *Loi sur les commissions d'enquête*, L.R.Q., c. C-37, art. 6, al. 2.

3- Les commentaires et recommandations du rapport d'enquête

Le rapport d'enquête comporte le plus souvent des recommandations. Il peut aussi comporter des commentaires. Ces commentaires pourront mettre en lumière des événements à partir desquels il sera possible de tirer des conclusions de faits qui sous-tendent des fautes. Un rapport d'enquête du coroner, portant sur un événement de violence conjugale, et largement diffusé, démontre le respect accordé à la famille et à la protection sociale:

J'ai cru bon d'élaborer de long en large sur les principaux événements entourant cette tragédie. J'ose croire que les différents intervenants sauront se reconnaître, faire une auto-évaluation de leurs interventions ou de l'absence d'interventions. De la même façon, j'ose espérer que les spécialistes en matière de violence conjugale seront à même de déterminer les failles, les manquements, les lacunes qui ont abouti à ce drame et qu'ils trouveront les solutions pour prévenir des situations de ce genre. **J'ai l'ultime conviction que ces trois vies auraient pu être épargnées si les différents intervenants avaient joué leur rôle et s'étaient concertés.**¹¹⁸

À mon avis, après avoir fait le tour de la question, **j'en arrive à conclure que la violence conjugale est «le symptôme d'un malaise social profond qui commande une réflexion plus large sur l'ensemble des rapports hommes femmes au sein de notre collectivité.»**¹¹⁹

En outre, tout au long de l'enquête, j'ai été constamment préoccupé par le sort de Loren, le fils victime, lequel a assisté impuissant aux événements qui allaient le tuer. [...]

S'il y a tant de victimes de violence conjugale et familiale, c'est qu'il y a un nombre effarant d'agresseurs. Il est grand temps de nous attaquer à la source du problème.[...]

J'accorde une égale importance aux victimes, lesquelles doivent pouvoir compter sur toutes les ressources nécessaires afin qu'elles puissent être dépistées, aidées, protégées adéquatement

118. Rapport du coroner Bérubé daté du 21 avril 1997, *supra*, note 42, p. 41 [emphasis du coroner].

119. *Id.*, p. 49 [emphasis du coroner].

ment et obtenir toute l'aide qui leur est absolument indispensable pour se sortir du cycle infernal de la violence conjugale et familiale, afin qu'elles puissent vivre pleinement leur vie dans le respect, l'égalité, la dignité et la sécurité légitime que la société québécoise doit leur accorder.¹²⁰

La famille perçoit les recommandations du rapport d'enquête comme éminemment importantes. Selon la portée de ces recommandations, elle ressentira ou non son apport à l'amélioration d'une situation qu'elle n'acceptera jamais. Elle souhaite le plus souvent que les changements apportés puissent s'implanter concrètement. Elle demeure néanmoins inquiète à plusieurs niveaux.

Tout d'abord, elle se questionne sur le poids des recommandations du commissaire-enquêteur et sur leur endossement par les personnes ou organismes visés par ces recommandations. Elle doute que celles-ci ne donnent jamais suite aux recommandations et qu'elles restent lettre morte. Enfin, elle craint que l'implantation des changements ne soit inefficace compte tenu notamment des restrictions budgétaires.

En ce sens, il est important que les organismes donnent suite aux recommandations. Il est primordial que la famille soit mise au courant du suivi de ces recommandations. Le respect des recommandations par l'adoption de mesures concrètes (modification d'une procédure existante, adoption d'une nouvelle procédure, mise au point ou amélioration d'une procédure existante), suite aux observations ou recommandations formulées dans le rapport d'enquête contribuera à l'accomplissement réel des objectifs de l'enquête.

Son rôle étant d'identifier les causes et les circonstances des décès, le coroner-enquêteur, au terme de son rapport, **ne doit pas se prononcer sur la responsabilité civile ou criminelle d'une personne:**

Le coroner ne peut à l'occasion d'une investigation ou d'une enquête se prononcer sur la responsabilité civile ou criminelle d'une personne.¹²¹

120. *Id.*, p. 50.

121. *L.R.C.C.D.*, art. 4. Contrairement au commissaire-enquêteur chargé d'enquêter sur les incendies en vertu de la *Loi concernant les enquêtes sur les incendies*. Il doit mentionner dans son rapport et «dans son verdict si, à son avis, il y a eu crime et, le cas échéant, exposer en détail les faits qui le constituent et si possible le nom de l'auteur présumé» (art. 28).

C'est d'ailleurs ce que rappelait la Cour d'appel de l'Ontario dans l'enquête sur un hôpital de Toronto et qui était saisie d'une demande de contrôle judiciaire par les familles des nouveau-nés décédés:

This inquiry should not be permitted to become that which it could not have legally been constituted to be, an inquiry to determine who was civilly or criminally responsible for the death of the children or, in the circumstances of this case in lay language simply: who killed the children.¹²²

Malgré toutes ces mises en garde, cet interdit soulève le questionnement des familles. Dans bien des cas, la famille croit pouvoir identifier les responsables. Elle comprend souvent mal que la commission ne puisse tirer des conclusions claires des faits qui sont mis en preuve. Elle comprend également mal que les déclarations solennelles des témoins ne puissent être utilisées en preuve devant un autre tribunal puisque la version de ce témoin devrait demeurer inchangée, étant faite sous déclaration solennelle.

Chaque rapport comporte ses particularités. Ainsi un coroner-enquêteur qui enquêtait sur le décès de deux personnes âgées, dans deux résidences privées d'hébergement distinctes, s'est exprimé ainsi:

Je formulerai donc des recommandations qui recherchent avant tout le contrôle de la clientèle qui ne devrait pas s'y trouver, en soumettant des pouvoirs efficaces sur le terrain, sans tomber pour autant dans les solutions expéditives, afin que celle-ci soit dirigée vers les établissements qui sont aptes à répondre à leurs besoins, m'appuyant en cela sur les témoignages reçus en preuve par les gestionnaires des Régies et CLSC et des dirigeants des organismes impliqués dans ces enquêtes.

Il demeurera toujours cependant que le résident lui-même, ainsi que sa famille le cas échéant, doivent faire leur part en exerçant une démarche critique dans le choix de sa résidence d'hébergement, en maintenant un suivi attentif des services rendus eu égard à l'évolution de son état de santé et en signalant toute situation qui pourrait compromettre sa sécurité.

122. L'enquête Grange, *supra*, note 29, p. 213-214 et 217.

On ne peut demander à l'État de garantir, sous forme de permis ou d'accréditation, de la qualité des services et des qualifications du personnel.¹²³

Dans son rapport, le commissaire Krever a émis 50 recommandations. La première d'entre elles a pour objet les personnes qui ont été affectées par les circonstances tragiques:

Les recommandations énoncées dans le présent chapitre tiennent compte des circonstances tragiques entourant la contamination de l'approvisionnement en sang qui sont décrites dans le Rapport. J'estime que la mise en oeuvre de ces recommandations permettra de réduire considérablement les risques que de tels événements ne se reproduisent. Mais tout en espérant le meilleur pour l'avenir, nous ne devons pas oublier qu'une terrible tragédie s'est malheureusement produite. C'est pour cette raison que ma première recommandation concerne l'indemnisation des personnes qui, dans le passé, ont subi des préjudices liés au sang et celles qui pourraient en subir dans l'avenir.¹²⁴

L'utilité des enquêtes publiques ne fait aucun doute, en particulier lorsque l'on examine le rapport d'enquête sur le système d'approvisionnement en sang au Canada. Ce rapport a recommandé une refonte complète du système, de même que la création d'un régime d'indemnisation sans égard à la faute pour les personnes qui ont subi un préjudice de la tragédie et leurs proches. Reste à savoir si les autorités fédérale et provinciales étudieront ce rapport, seront en mesure de continuer de donner suite aux 50 recommandations du rapport, de même que de mettre en oeuvre les moyens pour éviter la répétition d'une telle tragédie.

VIII- CONCLUSION

La souffrance de la famille d'une personne affectée par une tragédie ou qui décède de manière brutale et soudaine n'a d'égal que la vulnérabilité de cette personne. La commission d'enquête qui permet de faire la lumière sur les circonstances et les causes de la tragédie ou du décès exacerbe parfois cette souffrance. Le vide créé par l'absence prématurée et forcée est immense et incompréhensible. Le plus souvent, la famille ne trouve pas d'explication à la tragédie

123. Rapport du coroner Perron, daté du 9 septembre 1996, *supra*, note 45, p. 41-42 [notre emphase].

124. Rapport Krever, *supra*, note 9, vol. 3, p. 1189-1220.

ou au décès de cet être cher. Cette incompréhension devient source de préoccupation et mérite une attention que la commission d'enquête peut parfois fournir.

Les familles peuvent consacrer beaucoup d'énergie et de temps à la préparation de leur participation à l'enquête. Les recommandations de la commission d'enquête sont primordiales pour la famille de la personne chère. Mais elles ne suffisent pas. Elles doivent être suivies, respectées. Les familles souhaitent un résultat concret à leurs démarches. Elles sont soulagées lorsque celles-ci ont porté fruit.

La famille entrevoit sa participation comme un moyen d'exercer une certaine influence sur l'enquête publique. Cette participation, active et utile, à l'enquête pourra avoir un effet de valorisation pour la famille. Afin de faciliter cet apport aux enquêtes publiques, il pourrait être opportun d'envisager la préparation d'un document d'information à l'intention des familles des personnes affectées, ou décédées, qui peuvent participer à l'enquête publique. Il y aurait lieu aussi de trouver des moyens pour faciliter l'accompagnement et la représentation des familles pour qui l'enquête publique demeure une expérience lourde.

Ces outils de communication aux familles des victimes contribueront, à notre avis, au respect que l'on porte à la dignité humaine de même qu'à celui de la famille en général dans notre société.

Partie II Le contrôle judiciaire de leurs décisions

I- INTRODUCTION

La jurisprudence relative au contrôle judiciaire des décisions rendues par les commissions d'enquête s'est particulièrement développée au cours des dernières années. Au Québec, des décisions marquantes ont été rendues dans le cadre de commissions d'enquête très connues, suite notamment à des requête en *mandamus*, en injonction et en prohibition. La Cour suprême a aussi eu l'occasion de préciser la norme de contrôle judiciaire des décisions des commissions d'enquête.

Rappelons aussi qu'une commission d'enquête est à la fois un organisme consultatif et un organisme d'enquête. La commission d'enquête, établie conformément à la Partie I de la *Loi sur les enquêtes*¹, comme celle établie conformément à la *Loi sur les commissions d'enquête*² est investie de fonctions inquisitrices et consultatives. Le mandat du commissaire est rédigé en termes généraux. L'enquête n'est pas un processus abstrait. Il porte sur une tragédie. La commission doit donc avoir les pouvoirs d'agir, c'est-à-dire d'enquêter afin d'émettre des conclusions utiles au gouvernement afin qu'il adopte les mesures nécessaires pour en éviter la répétition³.

Six commissions d'enquête majeures marquent la jurisprudence de la présente décennie: l'enquête du coroner concernant la mort du caporal Marcel Lemay (1991), celle concernant la mort des 26 mineurs de la mine Westray (1992), la commission d'enquête fédérale sur les actes posés par l'armée canadienne en Somalie (1995), l'enquête du

1. *Loi sur les enquêtes*, S.R.C., c. I-11.

2. L.R.Q., c. C-37.

3. *Canada (Procureur général) c. Canada (Commissaire de l'enquête sur l'approvisionnement en sang au Canada) (1^{re} inst.)*, [1996] 3 C.F. 259, 291 [ci-après: l'enquête sur l'approvisionnement en sang au Canada] (1^{re} inst.).

coroner concernant la mort du jeune péruvien Suazo (1996), la commission d'enquête sur l'approvisionnement en sang au Canada (1997), de même que la commission d'enquête provinciale sur la Sûreté du Québec (1997).

II- LES DEMANDES VISANT À SURSEOIR À LA TENUE DE L'ENQUÊTE

Les requêtes visant à empêcher la poursuite de l'enquête publique sont généralement introduites en début d'enquête et conduites par les personnes visées par l'enquête et susceptibles d'être blâmées pour leurs décisions. La demande de sursis d'enquête survient généralement lorsque des accusations criminelles sont déposées et force alors la suspension des audiences de la commission d'enquête. Le sursis d'enquête sera rarement accordé par voie de requête en révision judiciaire.

Dans l'enquête publique sur la tragédie de la mine Westray, les individus intimés, tous employés de la compagnie Westray Coal, qui occupaient des postes de directeurs et de surveillants ont été inculpés de 52 infractions à l'*Occupational Health and Safety Act* de Nouvelle-Écosse, en octobre 1992⁴. Le 13 novembre suivant, ils obtenaient une injonction interdisant la poursuite de l'enquête. Le tribunal saisi de la demande déclarait alors que le mandat de la commission était inconstitutionnel parce qu'il empiétait sur la compétence fédérale en matière de droit criminel.

Les appelants, dont le groupe des familles de Westray, en ont appelé de la décision devant la Cour suprême de Nouvelle-Écosse. Celle-ci a fait droit à l'appel et conclu à la validité du décret ministériel. Elle a toutefois ordonné la suspension des audiences publiques de l'enquête «en attendant la décision sur les accusations portées contre les individus intimés»⁵. Des accusations criminelles ont par la suite été portées et ce n'est que le 17 janvier 1994 que la Cour suprême du Canada a pu accorder une autorisation de pourvoi au commissaire et au syndicat appelants.

Le pourvoi devant la Cour suprême visait à déterminer si la Cour d'appel de la Nouvelle-Écosse avait eu raison de décider que la *Charte canadienne des droits et libertés* exigeait l'arrêt de cette enquête jusqu'à ce que les accusations criminelles en suspens portées

4. *Phillips c. Nouvelle-Écosse (Commission d'enquête sur la tragédie de la mine Westray)*, [1995] 2 R.C.S. 97, 129 (M. le juge Cory) [ci-après: l'enquête de la mine Westray]; (1995), 141 N.S.R. (2d) 1; 124 D.L.R. (4th) 129.

5. *Id.*, p. 129-130.

contre deux ex-directeurs de la mine Westray aient fait l'objet d'une décision⁶. La Cour a accueilli le pourvoi et renversé la décision de la Cour d'appel de la Nouvelle-Écosse.

Dans son analyse sur la question, la Cour pose ainsi la question:

Quels intérêts doit-on alors soupeser pour décider s'il convient de permettre la poursuite de l'enquête Westray? D'un côté, il y a l'intérêt public dans la tenue d'une enquête prompte et transparente sur une tragédie qui a frappé une importante industrie locale, ainsi que l'intérêt du gouvernement dans l'exécution par le commissaire nommé par l'État des tâches que le décret lui a attribuées, dont celle de formuler les recommandations susceptibles de prévenir d'autres tragédies.

De l'autre côté, il y a le droit des accusés à un procès équitable. L'expérience de l'enquête Grange et, plus récemment, celle de l'enquête Hughes sur ce qui s'est passé à l'orphelinat Mount Cashel, illustrent l'importance que les médias accordent aux détails des audiences publiques. Ces enquêtes montrent qu'il existe un risque que les jurés soient influencés par des témoignages entendus qui ne sont pas admissibles au procès mais qui, à cause du peu de formalisme de la procédure auront été admis dans le cadre de l'enquête.⁷

Pour la Cour suprême, il n'y a pas d'incompatibilité. Il existe une solution.

Par conséquent, le tribunal qui veut éviter le risque que les jurés soient plus tard influencés par la diffusion de ces témoignages qui, sauf si les accusés choisissent de témoigner, seront certainement inadmissibles au procès, peut, après en avoir avisé les parties intéressées, interdire la publication de la totalité ou d'une partie du témoignage.⁸

[...] une enquête aboutit normalement à certaines constatations de fait. [...] une commission d'enquête provinciale ne peut pas formuler de conclusions concernant la responsabilité criminelle ou «donner des noms».⁹

6. *Id.*, p. 127 et 142-143 (M. le juge Cory).

7. *Id.*, p. 162-163.

8. *Id.*, p. 163.

9. *Ibid.*

La Cour suprême refuse donc de surseoir aux audiences publiques de la commission d'enquête en attendant l'issue du procès criminel.

Dans l'enquête du coroner Gilbert, portant sur les causes et les circonstances du décès du caporal Lemay, trois Mohawks qui faisaient l'objet d'accusations criminelles ont saisi la Cour du Québec, division criminelle, d'une demande de surseoir à la tenue de l'enquête du coroner¹⁰. Dans sa décision, rendue oralement mais motivée, la Cour du Québec opine que la continuation de l'enquête simultanément avec le procès aurait pour effet de contrevenir aux droits fondamentaux des accusés (art. 7 et 11d) de la *Charte canadienne*). La Cour a donc ordonné le sursis de la tenue de l'enquête du coroner jusqu'à la fin du procès des accusés¹¹.

La loi prévoit d'ailleurs que le coroner doit suspendre son enquête lorsqu'une personne fait l'objet de poursuite criminelle, à moins d'une autorisation¹². L'enquête débuta finalement en janvier 1993.

Dans cette même enquête, l'Association des policiers provinciaux du Québec a sollicité une ordonnance de surseoir à l'enquête jusqu'à ce que la requête pour l'émission d'un bref en *mandamus* soit entendue. Cette requête visait à forcer le coroner à assigner certains témoins et à les contraindre à témoigner. Après avoir examiné le mandat du coroner, la Cour supérieure a refusé d'accorder la demande de sursis et a rejeté la demande de contrôle judiciaire, en écrivant notamment: «le mandat du coroner est large»¹³.

La Cour a considéré que le préjudice à l'Association n'était pas irréparable, que le poids des inconvénients penchait en faveur de l'accomplissement de l'enquête le plus tôt possible. Et, par conséquent, il n'était pas opportun d'accorder le sursis.

Il va sans dire que toute demande de suspension d'enquête retarde l'issue de l'enquête publique et l'émission du rapport de la commission¹⁴. Le prolongement de l'enquête en raison des recours

10. Les accusations (59 chefs) avaient été portées le 30 janvier 1991. Le procès avait débuté le 28 mars suivant. L'ouverture d'enquête était fixée au 17 septembre 1991. La requête pour surseoir était présentée le 16 septembre 1991.
11. *R. c. Cross*, C.S. Terrebonne, n° 700-01-000009-913, St-Jérôme, 1^{er} octobre 1991, B. Greenberg, J.C.S., p. 12, J.E. 92-620.
12. *Loi sur la recherche des causes et des circonstances des décès*, L.R.Q., c. R-0.2, art. 156 [ci-après: *L.R.C.C.D.*].
13. *A.P.P.Q. c. Gilbert et al.*, Montréal, 16 février 1994, n° 500-05-00-001725-942, l'honorable juge A. Denis, p. 8-9.
14. La *Loi sur les commissions d'enquête* prévoit d'ailleurs, à l'article 17, que ni les recours extraordinaires, ni «aucune autre procédure légale» ne peut retarder l'audition de l'enquête.

extraordinaires s'ajoute donc au fardeau que portent la famille et toute la société¹⁵. Les décisions récentes de la Cour suprême auront permis de définir le critère applicable lors de demandes de contrôle judiciaire au bénéfice de l'intérêt public.

III- LES DEMANDES DE RECONNAISSANCE COMME PERSONNES OU PARTIES INTÉRESSÉES

Il existe peu de jurisprudence rapportée sur le contrôle judiciaire des décisions des commissions d'enquête à l'effet de refuser des demandes de reconnaissance de statut de parties intéressées, de personnes intéressées ou de participantes à la commission d'enquête.

Une décision de la division de première instance de la Cour suprême d'Ontario mérite toutefois d'être mentionnée¹⁶. Cette affaire soulevait la question de la reconnaissance de la qualité de participant à un détenu, élu représentant officiel de 19 autres détenus. L'enquête publique avait été ordonnée suite au suicide, le 20 février 1988, d'un détenu au pénitencier de Kingston. La demande provenait des détenus confinés à des conditions identiques à celle du détenu Zubresky. Celui-ci souffrait de problèmes de santé mentale et il était confiné à l'unité de protection maximale. À l'appui de leur demande de reconnaissance, les détenus soutenaient que les recommandations du coroner pouvaient avoir un impact significatif sur leurs conditions de vie particulières¹⁷.

Le coroner a rejeté leur demande au motif qu'ils n'étaient pas «substantially and directly interested in the inquest»¹⁸. Le coroner ajoutait qu'il n'avait pas, selon son interprétation de la loi provinciale, l'intérêt requis pour les reconnaître partie intéressée à l'enquête publique. Sa décision fit l'objet d'une demande de contrôle judiciaire.

15. L'enquête de la mine Westray, *supra*, note 4, p. 142; *People First of Ontario c. Porter, Regional Coroner Niagara*, [1991] 5 O.R. 609, 645 (Div. Ct), inf. [1992] 6 O.R. 289 (C.A.) [ci-après: l'enquête Porter]: «Judicial intervention involves delay. It disrupts the inquest process. It involves great expense and inconvenience to the parties and to the public. It prevents the public and the press from hearing all the relevant evidence in a timely fashion. It interferes with the integrity of the inquest process and the authority of the coroner to conduct an orderly and fair hearing».
16. *Stanford c. Harris* (1989), (1990) 38 *Admin. L. Rev.* 141 (Ont. Sup. Ct; Div. Ct); une décision majoritaire 2:1.
17. *Id.*, p. 146.
18. À noter que les dispositions de la loi ontarienne sur les coroners s'apparentent à celles de la *L.R.C.C.D.*, art. 136.

Dans son jugement majoritaire, la Cour suprême de l'Ontario a accueilli à la majorité la requête en révision judiciaire des détenus à l'encontre de la décision du coroner:

The power to review a coroner should, however be exercised with a real degree of judicial restraint, just like the review of decisions by prison authorities and tribunals.¹⁹

[...]

There is in this case a unique identity of legal interest between the deceased and the applicants who have an extraordinary interest in any recommendations that may be made with respect to the conditions that totally dominate every aspect of their existence.

[...]

I do not see how this unique group of prisoners has any less direct and substantial interest under this statute than did the parents in phase I of the Grange Inquiry [...].²⁰

La Cour a conclu que le coroner avait commis une erreur de juridiction en ne reconnaissant pas l'intérêt des détenus à être reconnus participants dans l'enquête publique et qu'un contrôle judiciaire était nécessaire.

Dans l'enquête sur les décès de 15 enfants handicapés dans une institution, le coroner enquêteur Porter avait reconnu comme participants les infirmières et médecins soignants des enfants. Un groupe de personnes représentant des personnes handicapées de même que deux mères avaient aussi obtenu le statut de participantes à l'enquête.

Dans le cours de l'enquête, plusieurs dossiers médicaux au nom des enfants ont été déposés en preuve. Toutes les parties à l'enquête, à l'exception du groupe et des deux mères, en avaient reçu copie. L'accès à ces dossiers leur a été refusé par le coroner au motif que les renseignements versés dans ces dossiers étaient confidentiels et qu'ils n'avaient pas pour objet leurs enfants. Ce faisant, le coroner créait une hiérarchie de droits selon le statut des parties à l'enquête²¹.

19. *Id.*, p. 155.

20. *Id.*, p. 157.

21. L'enquête Porter, *supra*, note 15.

La Cour d'appel a renversé cette décision et accueilli la demande de contrôle judiciaire au motif que la raison invoquée par le coroner était invalide. La Cour a énoncé le principe qu'il n'y a pas de hiérarchie dans la notion de participant. Elle a conclu qu'il était injuste (*unfair*) de priver l'accès aux dossiers aux participants, alors que le coroner avait autorisé l'accès aux autres parties²².

Cette requête en révision judiciaire a donné l'occasion à la Cour d'exprimer son opinion sur les conséquences des requêtes pour contrôle judiciaire:

We entirely agree with the Divisional Court that it is undesirable to interrupt inquests with applications for judicial review. Whenever possible, it is best to let the inquest proceed to its resolution and then perhaps, if circumstances dictate, to take judicial proceedings.²³

La décision du coroner méritait la révision judiciaire. Elle avait pour effet de créer une hiérarchie entre les participants à l'enquête, ce que la loi n'envisageait pas. En pareil cas, il n'y a pas de place à la retenue judiciaire.

IV- LES DEMANDES DE RÉCUSATION D'UN COMMISSAIRE MEMBRE DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE

Les commissaires sont généralement nommés par décret du gouvernement ou du ministère habilité pour ce faire. La *Loi sur les enquêtes* prévoit:

Art. 3 Dans le cas d'une enquête qui n'est pas régie par des dispositions législatives particulières, le gouverneur en conseil peut, par commission, nommer les commissaires qui en sont chargés.

Les demandes de récusation d'un commissaire tirent parfois leur fondement d'une croyance de partialité d'un commissaire. La question dont le tribunal est saisi est de savoir si le commissaire a fait preuve, à l'égard d'une partie, d'une personne, d'un témoin, d'une partialité susceptible de justifier sa récusation.

22. Ce principe émis par la Cour d'appel de l'Ontario est donc au même effet que celui applicable en droit québécois: il n'y a pas de hiérarchie ou de gradation dans le statut de personnes intéressées.

23. L'enquête Porter, *supra*, note 15, p. 292 (C.A.).

La commission d'enquête sur le déploiement des Forces canadiennes en Somalie a donné lieu à une demande de récusation du président, demande formulée par les avocats d'un témoin reconnu participant à l'enquête²⁴. La requête en révision judiciaire, introduite devant la Section de première instance de la Cour fédérale, faisait suite à deux événements. Le brigadier général Beno avait reçu un préavis en vertu de l'article 13 de la *Loi sur les enquêtes*, lui faisant savoir «que les avocats des commissaires pourront enquêter sur certaines accusations ou allégations de faute pouvant aboutir à une conclusion défavorable susceptible de porte atteinte à votre réputation»²⁵. Elle faisait également suite à une remarque du président de la commission, l'honorable juge Gilles Létourneau, à l'endroit du brigadier général, dans le cadre de questions que le président lui adressait²⁶.

La requête en prohibition du brigadier général Beno visait à empêcher le président de la Commission de prendre part, aux fins de l'enquête et du rapport final qui doit la clore, à aucune conclusion défavorable le concernant. La Cour fédérale a accueilli la demande de prohibition à ces fins, au motif que le président avait fait preuve d'une partialité susceptible de justifier sa récusation. La Cour était d'avis qu'un observateur raisonnablement bien informé penserait que la remarque du président («tergiversation») témoignait de l'opinion que le président s'était faite de la crédibilité du témoin.

Renversant la décision de première instance, la Cour fédérale d'appel a plutôt conclu que le «juge de première instance a assimilé les commissaires à des juges»²⁷ lorsqu'il écrit que les commissaires

24. Cette commission a été créée en vertu de la *Loi sur les enquêtes*, S.R.C., c. I-11, aux fins: «de faire enquête et de faire rapport sur le fonctionnement de la chaîne de commandement, la discipline, les opérations, les mesures et les décisions des Forces canadiennes, ainsi que les mesures et les décisions du ministre de la Défense nationale, en ce qui a trait au déploiement des Forces canadiennes en Somalie». Comité du Conseil privé, 20 mars 1995, C.P. 1995-442.

25. *Beno c. Canada (Commissaire et président de la Commission d'enquête sur le déploiement des Forces armées canadiennes en Somalie) (1^{re} inst.)*, [1997] 1 C.F. 911, 918-919, inf. *Beno c. Canada (Commissaire et président de la Commission d'enquête sur le déploiement des Forces armées canadiennes en Somalie) (C.A.)*, [1997] 2 C.F. 527, 531 (C.A.) [ci-après: l'enquête sur les Forces armées canadiennes].

26. Ces propos étant: «Aussi bien vous dire qu'il ne vous servira à rien de tergiverser. La question qui vous a été posée était claire et il ne vous servira à rien...». L'enquête sur les Forces armées canadiennes, 1^{re} inst., *id.*, p. 918; et C.A., *id.*, p. 532.

27. L'enquête sur les Forces armées canadiennes, 1^{re} inst., *id.*, p. 951-952; L'enquête sur les Forces armées canadiennes (C.A.), *id.*, p. 536.

exercent des fonctions analogues à celles d'un juge président un procès²⁸. La Cour d'appel réitère des principes bien admis.

Une enquête publique n'est pas du tout un procès civil ou criminel [...]. Dans un procès, le juge assume un rôle juridictionnel et seules les parties ont la responsabilité de présenter la preuve. Dans une enquête les commissaires sont dotés de vastes pouvoirs d'enquête pour accomplir leur mandat d'enquête [...]. Les règles de preuve et de procédure sont donc considérablement moins contraignantes dans le cas d'une commission d'enquête que dans le cas d'une cour de justice. Les juges décident des droits visant les rapports entre les parties, une commission d'enquête ne peut que «faire enquête» et «faire rapport»[...].²⁹

Quant à la partialité des commissaires, la Cour d'appel opine:

Il ne s'ensuit pas, cependant, que l'impartialité des commissaires doive toujours être appréciée par rapport au critère de l'«esprit fermé» plutôt que par rapport à celui de la «crainte raisonnable de partialité». Ce qui est certain, c'est que quel que soit le critère applicable dans l'évaluation de la conduite des commissaires, il faut tenir compte de la nature spéciale de leurs fonctions.³⁰

La Cour d'appel conclut que le juge de première instance devait faire usage d'une application souple du critère de la «crainte raisonnable de partialité», compte tenu de la nature de l'enquête, qualifiée de «longue, ardue et complexe»³¹, et s'abstenir de réviser.

Dans l'enquête sur l'approvisionnement en sang au Canada, certaines personnes, reconnues parties intéressées, ont déposé, après deux années d'audition, des requêtes en révision judiciaire «alléguant que le commissaire n'avait pas la compétence nécessaire pour tirer des conclusions de faits possibles exposées dans les préavis»³². Les avocats de la Commission avaient adressé de manière confidentielle, le 21 décembre 1995, 45 préavis conformément à l'article 13 de la *Loi sur les enquêtes*. Comme il se devait, ces avis informaient les gou-

28. L'enquête sur les Forces armées canadiennes (C.A.), *id.*, p. 539.

29. *Id.*, p. 539.

30. *Id.*, p. 540.

31. *Id.*, p. 541.

32. *Canada (Procureur général) c. Canada (Commissaire de l'enquête sur l'approvisionnement en sang au Canada) (1^{re} inst.)*, [1996] 3 C.F. 259-276, p. 271 [ci-après: l'enquête sur l'approvisionnement en sang au Canada (1^{re} inst.)].

vernements, institutions, organismes et les particuliers désignés que le commissaire pouvait tirer des conclusions susceptibles d'impliquer une faute de leur part et qu'ils avaient le droit de répliquer³³.

Les demandes de contrôle judiciaire émanaient des procureurs généraux fédéral ainsi que de ceux des provinces, de même que des corporations pharmaceutiques. Ils demandaient collectivement:

- (1) un jugement déclarant que le président de la commission n'a pas compétence ou avait excédé sa compétence lorsqu'il avait adressé les préavis en décembre 1995;
- (2) un jugement déclarant qu'en envoyant les préavis le commissaire a manqué aux principes de justice naturelle et d'équité procédurale que prescrivent la Charte canadienne et la Déclaration canadienne des droits;
- (3) un jugement déclarant que le commissaire a commis une erreur de droit en envoyant ces préavis;
- (4) une ordonnance portant annulation de ces préavis et interdiction pour le commissaire de tirer dans son rapport final toute conclusion de faute ou valant une conclusion de faute;
- (5) une ordonnance portant prorogation du délai pour répondre aux préavis et obligation pour le commissaire de communiquer tous les détails à l'appui d'éventuelles conclusions de faute dont font état ces préavis.³⁴

La Cour fédérale a déclaré qu'une conclusion faisant état d'une faute ne pouvait être tirée à l'endroit des requérants et elle a rejeté les demandes de contrôle judiciaire.

La commission d'enquête chargée de faire enquête sur la Sûreté du Québec a aussi fait l'objet d'une demande de contrôle judiciaire³⁵. Cette commission, composée de trois commissaires, était chargée d'enquêter sur:

l'organisation et la conduite des enquêtes internes, quant aux événements survenus le 26 août 1995, lors d'une rencontre sociale au domicile de M. Laurent Pichette, capitaine à la Sûreté du Québec et sur la manière dont les enquêteurs désignés sont supervisés et appuyés par les officiers supérieurs ainsi que sur les pratiques qui ont cours, le cas échéant, en pareilles circonstances.³⁶

La présidence était assurée par M^e Lawrence Poitras. L'Association des policiers provinciaux du Québec a contesté la nomination de la commissaire Viau au motif qu'elle ne répondait pas «aux garanties d'impartialité et d'indépendance requises par cette fonction en raison principalement de son implication à titre de présidente du Comité d'examen des plaintes de la Sûreté du Québec» pour une période déterminée et de sa participation aux travaux du «Groupe de travail chargé d'examiner les pratiques en matière criminelles au sein des corps de police du Québec»³⁷.

La requête en révision judiciaire de l'Association était donc fondée sur une crainte de partialité de la commissaire Viau. Pour en juger, la Cour supérieure a examiné les critères énoncés par la Cour suprême et applicables dans «une affaire soulevant la crainte de partialité à l'endroit d'un décideur»³⁸. Appliquant ces principes à l'affaire, la Cour a d'abord constaté que la commission était instituée en vertu de la *Loi sur les commissions d'enquête* et qu'elle n'avait «pas, à proprement parler de pouvoir décisionnel»³⁹.

La Cour applique ensuite le critère énoncé par la Cour suprême: «le plus sévère s'appliquant aux commissions qui remplissent des fonctions juridictionnelles»⁴⁰. Ce critère impose que la conduite des commissaires ne peut susciter aucune crainte raisonnable de partialité relativement à leurs décisions. La Cour supérieure s'appuie sur la nature de l'enquête, la publicité qui accompagne les constatations de fait. Elle met donc de côté le critère de «l'esprit fermé». Celui-ci s'applique aux décisions rendues par les conseillers municipaux et les commissions administratives⁴¹.

33. *Id.*, p. 271 et 279.

34. L'enquête sur l'approvisionnement en sang au Canada (1^{re} inst.), *supra*, note 32, p. 281-282.

35. Cette commission avait été constituée suite à un décret ministériel du gouvernement en date du 23 octobre 1996 (1331-96), lequel décret était émis en vertu de la *Loi sur les commissions d'enquête*, L.R.Q., c. C-37, art. 1.

36. *Association des policiers provinciaux du Québec c. Poitras et al.*, [1997] R.J.Q. 1860, 1862 (C.A.) [ci-après: l'enquête sur la Sûreté du Québec].

37. *Association des policiers provinciaux du Québec c. Poitras et al.*, [1997] R.J.Q. 1283, 1285 (C.S.) [l'honorable juge D. Grenier].

38. *Id.*, p. 1289-1290.

39. *Id.*, p. 1290-1291.

40. *Id.*, p. 1291.

41. *Id.*, p. 1292.

Appliquant le test le plus sévère, la Cour supérieure conclut que la partialité alléguée n'est pas sérieuse et raisonnable:

L'impartialité est certainement la condition première d'une justice saine et équilibrée. Elle assure l'intégrité du système judiciaire. La possibilité d'écarter un décideur lorsque existe une appréhension raisonnable de partialité est une règle fondamentale de notre droit. Cette possibilité présente cependant des dangers. Elle ne doit jamais servir à couvrir des soupçons injustifiés ou de simples spéculations.

Les connaissances acquises par M^e Viau dans l'exécution de ses fonctions au sein du Comité d'examen des plaintes ne constituent par un fondement raisonnable dans les circonstances, les membres d'une commission d'enquête ne sont pas censées être des décideurs amorphes et désincarnés.⁴²

Elle rejette la requête en révision judiciaire. La Cour d'appel a statué séance tenante et confirmé la décision de la Cour supérieure. Elle réitère les trois éléments de cette norme, très bien définis par la Cour supérieure:

1. la crainte doit être raisonnable et le fait d'une personne sensée et bien renseignée qui étudierait la question en profondeur, de façon réaliste et pratique.
2. Les motifs de crainte doivent être sérieux et non ceux d'une personne de nature scrupuleuse ou tatillonne.
3. Il faut prendre en considération le caractère particulier du tribunal ou organisme.⁴³

Pour la Cour d'appel, qui réfère à la décision de la Cour fédérale d'appel dans l'enquête sur le déploiement des Forces canadiennes en Somalie, la norme applicable se situe à mi-chemin entre la norme judiciaire de la crainte de partialité et celle, permissive, de l'esprit fermé. Elle élabore quatre facteurs auxquels il doit être fait référence pour déterminer le choix du critère à appliquer:

1. L'ensemble des circonstances;

2. Les termes de la loi en vertu de laquelle l'organisme agit;
3. La nature de sa tâche;
4. Le type de décision qu'il est appelé à rendre.⁴⁴

Quant au premier facteur, la Cour constate que le:

caractère public des audiences et la télédiffusion des débats augmentent l'impact que les travaux de la Commission peuvent avoir sur les personnes qui comparaissent devant elle. Ce facteur milite en faveur du critère applicable aux tribunaux. Cependant, ce critère ne devrait être applicable qu'à la conduite des commissaires après leur nomination.⁴⁵

Quant au deuxième facteur, la Cour définit la commission d'enquête provinciale, qui n'est pas un tribunal civil ou criminel,

Parce qu'il ne décide pas des droits des parties en vertu d'une norme préétablie, c'est-à-dire la loi. Il fait rapport au gouvernement de ses conclusions de fait et de ses recommandations pour l'avenir. Les tribunaux ont généralement un rôle passif, en ce sens qu'ils reçoivent la preuve légale offerte par les parties, dans le système contradictoire traditionnel. La commission d'enquête, au contraire a un rôle actif dans la recherche de la vérité (art. 6 de la loi).⁴⁶

Elle conclut que le critère applicable est celui de la crainte raisonnable de partialité.

Quant au troisième facteur, la Cour fait l'analyse du mandat confié à cette commission. Elle conclut que la norme applicable variera selon les volets du mandat. Et, quant au quatrième et dernier critère, la Cour confirme que la «commission ne rend pas de décision: elle fait rapport». Elle opine que la norme de l'esprit fermé est applicable aux rapports de la commission et celle de la crainte raisonnable de partialité aux décisions préliminaires ou de preuve de la commission⁴⁷. La Cour d'appel conclut à l'impartialité de la commissaire Viau.

44. *Id.*, p. 1868.

45. *Id.*, p. 1869.

46. *Ibid.*

47. *Id.*, p. 1870.

42. *Id.*, p. 1295.

43. *Association des policiers provinciaux, supra*, note 36, p. 1866-1867.

V- LES DEMANDES VISANT LA NON-PUBLICATION, LA NON-DIFFUSION OU LE HUIS CLOS

Une commission d'enquête doit, sauf en de très rares circonstances, être publique. Les tribunaux doivent donner une interprétation libérale aux pouvoirs des commissaires. Ils ne peuvent pas interférer dans les décisions de la commission, laquelle possède une réputation d'impartialité et d'indépendance.

Comme le souligne la Cour suprême dans l'enquête sur la tragédie de la mine Westray, relativement à une demande de contrôle judiciaire d'un refus de la commission d'accorder la demande de huis clos,

C'est au commissaire qu'il incombe de voir à ce que les audiences soient publiques, dans la mesure du possible, tout en préservant les droits fondamentaux des témoins individuellement.

Dans le cas d'une enquête, c'est au commissaire qu'il appartient au premier chef de décider s'il convient de rendre une ordonnance de cette nature. Son pouvoir à ce titre se rattache à la conduite des audiences de l'enquête. Il convient de donner à ce pouvoir une interprétation raisonnable et fondée sur l'objet afin que les commissions d'enquête puissent exécuter leur mandat. Il est opportun que la commission soit la première instance à décider s'il y a lieu de rendre une telle ordonnance exceptionnelle, savoir l'interdiction de publication ou le huis clos.⁴⁸

Dans l'enquête sur la recherche des causes et des circonstances entourant la mort du jeune Suazo, une demande de contrôle judiciaire a été logée à l'encontre de la décision de non-diffusion rendue par la coroner à l'enquête⁴⁹. Cette enquête publique avait été ordonnée après que le jeune homme ait été tué par un des policiers du Service de police de la Communauté urbaine de Montréal, le 31 mai 1995⁵⁰.

48. L'enquête de la mine Westray, *supra*, note 4, p. 183-184.

49. *M... G... et al. c. The Gazette et M^e Anne-Marie David et al.*, [1997] R.J.Q. 7 (C.A.) [ci-après: *The Gazette*], demande d'autorisation d'appel à la Cour suprême du Canada rejetée avec dépens le 31 juillet 1997.

50. *Id.*, p. 9; l'ordonnance d'enquête a été émise le 22 juin 1995 et l'enquête a débuté le 1^{er} décembre 1995; la requête pour non-publication a été formulée le 12 février 1996 et la décision était rendue le lendemain; dossier du coroner A-102831.

Dans cette affaire, le Service avait demandé et obtenu une ordonnance de «non-publication et non-diffusion de toutes informations permettant d'identifier les policiers du SPCUM ayant été impliqués directement ou indirectement dans les circonstances du décès»⁵¹. La coroner était d'avis que, par prépondérance de preuve, en tenant compte des valeurs sociales, de l'esprit de la loi, de même que des craintes qui n'étaient pas imaginaires, présumées ou non fondées, concernant les menaces pour vie et leur sécurité, la demande des policiers devait être accueillie.

Référant à l'arrêt *Oakes* de la Cour suprême, la coroner a conclu que la mesure choisie était raisonnable et justifiée. L'objet de la mesure (non-publication de l'information) se rapportait à des préoccupations réelles et urgentes, donc suffisamment importantes. Elle offrait une juste proportion entre les effets de la demande (non-publication) et l'objet visé (protection de la vie privée).

Saisie d'une demande de contrôle judiciaire par le quotidien *The Gazette*, la Cour supérieure a cassé l'ordonnance au motif que les exceptions (non-diffusion) doivent être interprétées restrictivement, cette exception violant la libre expression⁵². La Cour d'appel a toutefois renversé cette décision et confirmé l'ordonnance de la coroner. Dans sa décision, la Cour d'appel a tout d'abord constaté l'existence d'une clause privative⁵³. Face à une clause privative, les tribunaux ne doivent exercer leurs pouvoirs de surveillance et de contrôle qu'en cas d'*erreur manifestement déraisonnable*, quand la question dont la commission est saisie se situe à l'intérieur de la compétence du tribunal. Lorsque la question soulèvera une question relative à la Charte, alors la décision du commissaire ne bénéficiera pas de la retenue judiciaire⁵⁴.

Vu l'expertise supérieure de la coroner en matière d'appréciation des faits, l'existence de la clause privative et la compétence qu'elle possède en vertu de l'article 146 de la loi d'interdire la publication ou la diffusion d'informations relatives ou pouvant être relatives au cours de l'enquête [...], sa décision ne pouvait faire l'objet d'une révision judiciaire que selon la norme de l'erreur raisonnable. Comme une telle erreur n'existe pas, le seul contrôle possible, en l'espèce, est celui de la constitutionnalité

51. *Ibid.*

52. *The Gazette c. M^e David*, n° 500-05-015851, 22 mars 1996, l'honorable juge R. Hurtubise, p. 7.

53. *L.R.C.C.D.*, art. 17; *The Gazette*, *supra*, note 49, p. 9.

54. *Id.*, p. 10.

de l'ordonnance afin de déterminer si elle satisfait aux exigences de l'article premier de la charte.⁵⁵

La Cour réfère à l'arrêt *Dagenais* de la Cour suprême, qui a élaboré les critères applicables dans la recherche d'un équilibre entre le droit à la liberté d'expression et le droit à un procès juste et équitable⁵⁶. Il faut «1) considérer l'objectif de l'ordonnance rendue par la coroner, 2) vérifier s'il existe d'autres mesures raisonnables qui permettent d'atteindre cet objectif et 3) déterminer si les effets bénéfiques de l'ordonnance de non-publication l'emportent sur ses effets préjudiciables sur la liberté d'expression»⁵⁷.

Appliquant ces critères à l'affaire, elle retient que l'objectif de l'ordonnance est celui de protéger la vie et la sécurité des policiers impliqués. La preuve démontrait qu'ils avaient reçu des menaces de représailles. Cet objectif était «urgent et réel» et il mettait en cause la sécurité des témoins⁵⁸. La coroner pouvait conclure comme elle l'a fait.

La gravité de la menace à la vie et à la sécurité des témoins est une question de fait qui relevait de la coroner, et c'est à tort, comme on l'a vu que le premier juge est intervenu dans cette conclusion.⁵⁹

Considérant la portée de l'ordonnance, la Cour d'appel est d'opinion qu'elle avait une portée aussi limitée que possible et que le critère de la moindre atteinte est rencontré:

La seule chose que l'intimée [The Gazette] ne peut publier est le nom des policiers impliqués et leur photographie. Le droit du public d'assister aux auditions et d'être informé de ce qui se passe par l'intermédiaire de l'intimée n'est pas limité.⁶⁰

Enfin, après avoir pris en considération toutes les circonstances de l'affaire, la Cour considère que l'importance de la vie et de la sécurité des policiers impliqués l'emporte sur l'atteinte minimale au droit à la liberté d'expression. Elle conclut que l'ordonnance porte

atteinte à ce droit, mais que cette atteinte était justifiée en vertu de l'article premier de la charte⁶¹.

Cette décision de la Cour d'appel permet de mieux définir la norme de contrôle judiciaire des décisions rendues par les commissions d'enquête sur une question qui soulève une caractéristique fondamentale des commissions d'enquête, leur caractère public et leur diffusion par les médias.

La discrétion du coroner enquêteur est large. Elle n'est toutefois pas illimitée et la révision judiciaire s'imposera lorsque le coroner excédera sa juridiction, lorsque sa compétence sera en jeu⁶².

VI- LES DEMANDES VISANT À CONTRAINDRE L'ASSIGNATION ET LE TÉMOIGNAGE DE CERTAINES PERSONNES

Les commissaires ont un pouvoir de contrainte à l'endroit des témoins. La *Loi sur les enquêtes* prévoit que les commissaires peuvent assigner des témoins et les contraindre à témoigner.

Art. 4 Les commissaires ont le pouvoir d'assigner devant eux des témoins et de leur enjoindre de:

- a) déposer oralement ou par écrit sous la foi du serment, ou d'une affirmation solennelle si ceux-ci en ont le droit en matière civile;
- b) produire les documents et autres pièces qu'ils jugent nécessaires en vue de procéder d'une manière approfondie à l'enquête dont ils sont chargés.

Art. 5 Les commissaires ont, pour contraindre les témoins à comparaître et à déposer, les pouvoirs d'une cour d'archives en matière civile.

55. *Id.*, p. 12.

56. *Id.*, p. 13.

57. *Ibid.*

58. *Ibid.*

59. *Id.*, p. 14.

60. *Id.*, p. 14-15.

61. *Id.*, p. 15.

62. Tel fut le cas dans une décision rendue dans cette même affaire sur une requête en révision judiciaire à l'encontre de la décision de la coroner à l'effet d'accorder une demande de communication d'un dossier privilégié et confidentiel d'un agent de la paix, au motif que d'autres parties à l'enquête en avaient obtenu copie. Pour la Cour, la solution n'est pas acceptable: on ne corrige pas une infraction à la loi par une seconde infraction: *M... G... et al. c. M^e David*, n° 500-05-015851-965, jugement rendu le 6 février 1996 par l'honorable juge C. Tellier.

Il en va de même de la *Loi sur les commissions d'enquête*⁶³ et de la *Loi sur la recherche des causes et des circonstances des décès*⁶⁴. Les commissaires sont aussi investis du pouvoir de citer pour outrage au tribunal la personne qui omet de se présenter, malgré l'assignation, ou qui refuse de témoigner.

Ces pouvoirs de la commission sont larges et étendus. La nature et l'objet de l'enquête publique imposent une interprétation libérale aux pouvoirs conférés aux commissaires. Sous peine d'être renversés en appel, les tribunaux de première instance doivent éviter d'intervenir suite à une demande de contrôle judiciaire.

Appelée à émettre une ordonnance à l'effet de contraindre les témoins à déposer sous serment, la Cour suprême adopte cette attitude qui tient compte de l'importance à accorder à la commission d'enquête:

Aux fins de cette enquête, la possibilité de contraindre les directeurs de la mine à témoigner présente une importance primordiale. Les lois canadiennes en matière de preuve et la *Charte* donnent la préférence à la contraignabilité conjuguée à la protection offerte au témoin dans les procédures ultérieures. [...] À ce stade-ci, puisque l'art. 7 nous commande de soupeser les droits individuels et le bien public dans la poursuite de l'enquête Westray et dans l'obtention par la contrainte des témoignages que le commissaire estime nécessaires pour l'accomplissement de son mandat.⁶⁵

Pour motiver ce critère, la Cour suprême a énoncé onze principes généraux applicables aux problèmes que pose la tenue simultanée d'une enquête publique et d'accusations criminelles pour certains témoins qui doivent comparaître devant la commission d'enquête⁶⁶.

À la question de savoir si la tenue de l'enquête porterait atteinte aux droits des administrateurs de la mine à un procès juste et équitable, la Cour répond par la négative, pour les motifs suivants:

- (1) il n'y a rien qui démontre que la publicité soit défavorable aux dirigeants,

63. Art. 10 et 11.

64. Art. 112 et 126.

65. L'enquête de la mine Westray, *supra*, note 4, p. 172.

66. *Id.*, p. 172-174; reprises dans l'enquête sur l'approvisionnement en sang au Canada (1^{re} inst.), *supra*, note 32, p. 298-299.

- (2) il n'y a pas de preuve qu'un préjudice résulte de procédures criminelles concomitantes à l'enquête publique;
- (3) il n'existe pas de preuve qui permettrait de conclure qu'il y a collusion entre la police et le commissaire.

La Cour émet aussi une recommandation à l'effet que la publication du rapport de l'enquête soit retardée jusqu'à ce que les accusations aient fait l'objet d'un jugement après audition ou après un arrêt des procédures⁶⁷. Cette mesure devient, sans l'ombre d'un doute, la moins restrictive de liberté et la plus respectueuse des droits des citoyens dans une enquête publique.

Certains auraient voulu que la Cour aille plus loin en émettant des directives au commissaire chargé de l'enquête. Ces directives auraient, bien sûr, limité le pouvoir discrétionnaire du commissaire, mais elles auraient surtout permis aux familles de ne plus subir la menace de la suspension de l'enquête sans raison sûre.

Le groupe des familles de Westray soutient que notre Cour pourrait énoncer des directives à l'intention du commissaire appelant sur la manière dont il devrait agir au cas où certaines autres menaces pour le droit à un procès équitable surgiraient au cours de l'enquête. Accepter cette proposition nous amènerait à faire inutilement de pures conjectures. De plus, il faut souligner que c'est celui qui préside une enquête publique qui est le mieux qualifié pour évaluer les effets néfastes possibles des témoignages entendus. Le recours judiciaire, par un commissaire, à des mesures *ad hoc*, souples et conçues pour supprimer les menaces pour le droit individuel à un procès équitable représente le moyen le plus efficace de protéger les droits constitutionnels durant le cours de l'enquête et des procès criminels.⁶⁸

L'interprétation de l'article 5 de la *Loi sur les enquêtes* ne faisait pas unanimité devant la Cour:

Le groupe des familles intimé n'interprète pas de façon aussi large cette disposition. D'après lui, comme la disposition ne confère expressément aucun pouvoir de prendre des mesures

67. L'enquête de la mine Westray, *supra*, note 4, p. 178.

68. *Id.*, p. 181.

protectrices, la seule façon d'en obtenir est que le commissaire demande à la cour suprême de la Nouvelle-Écosse de rendre une ordonnance.⁶⁹

La Cour n'a toutefois pas retenu cette interprétation. Elle a préféré celle du Syndicat et n'a donc pas émis de directives.

Cette décision de la Cour suprême, dans l'enquête sur la tragédie de la mine Westray, aura peut-être servi d'enseignement aux autorités fédérales. En effet, l'enquête sur l'approvisionnement du sang au Canada s'est déroulée sans qu'aucune accusation ne soit portée contre des dirigeants, directeurs ou autres responsables des organismes en cause. Ce n'est qu'après le dépôt du rapport, à l'automne 1997, que la Gendarmerie royale du Canada annonçait sa décision d'instituer une enquête. Le gouvernement fédéral désirait peut-être ainsi éviter les rebondissements et les délais inutiles, imputables à la concomitance de la tenue d'une commission d'enquête et des inculpations criminelles, qu'avait connus l'enquête sur la tragédie de la mine Westray.

La *Loi sur les commissions d'enquête*, provinciale, prévoit également, à son article 9, alinéa 1, que:

Les commissaires, ou l'un d'eux, peuvent par une assignation sous leur signature, requérir la comparution devant eux, aux lieu et place y spécifiés, de toute personne dont le témoignage peut se rapporter au sujet de l'enquête, et contraindre toute personne à déposer devant eux les livres, papiers, documents et écrits qu'ils jugent nécessaires pour découvrir la vérité.

Dans l'enquête du coroner sur la mort du caporal Lemay, l'Association des policiers provinciaux du Québec, personne intéressée, a adressé une requête en révision judiciaire pour l'émission d'un bref de *mandamus* à l'effet d'ordonner au coroner Gilbert qu'il permette à cette personne intéressée de poser toutes les questions portant sur l'identification des personnes présentes dans la pinède d'Oka le 11 juillet 1990, jour de la mort du caporal Lemay, leur rôle, leur autorité, leurs actions, leur équipement, armement, utilisation de ceux-ci et tout autre sujet relié à ces questions⁷⁰. L'Association désirait ainsi forcer le coroner à utiliser tous les pouvoirs que lui reconnaît la loi,

69. *Id.*, p. 182.

70. Cette requête faisait suite à une demande d'ordonnance de surseoir à la tenue de l'enquête, laquelle avait été rejetée, *supra*, note 13.

et notamment le pouvoir de contrainte afin d'amener les témoins à répondre à toutes les questions portant sur ces sujets⁷¹.

La demande de contrôle judiciaire survenait après que le coroner eut refusé d'adhérer à la demande d'assignation de certains témoins⁷².

La Cour supérieure a toutefois refusé d'émettre le bref au motif qu'il s'agissait là d'un appel déguisé de la décision du coroner de ne pas avoir exercé son pouvoir de coercition pour contraindre certains témoins qui refusaient de répondre à certaines questions. Les requérants soutenaient que le refus du coroner s'apparentait à un excès de juridiction⁷³.

Sur cette question, la Cour adopte la norme de la moindre intervention – ces témoins ne faisaient pas l'objet d'accusations criminelles –, compte tenu de la nature de l'enquête et de son objet:

à lui seul de décider dans sa discrétion, et à l'intérieur de sa juridiction, quelle est la façon la plus utile de mener son mandat à bonne fin, compte tenu, il faut le dire, du contexte légal qui le régit et qu'il semble connaître, et auquel il doit se confiner.⁷⁴

Reprenant à son compte les propos de la Cour suprême dans l'arrêt *Houlden*, la Cour réfère ensuite à la déclaration d'ouverture du coroner qui rappelle la procédure inquisitoire de l'enquête.

L'enquête du coroner est de nature administrative; il est maître de son enquête et a le pouvoir de décider de la recevabilité d'une preuve. [...]

n'adjudge pas sur des droits dans le cadre de son enquête; il n'y a pas de «parties» à un litige (il n'y a pas de «lis inter partes»). [...]

Elle doit aussi se distinguer d'une enquête policière.⁷⁵

71. *Association des policiers provinciaux c. Me Guy Gilbert et al.*, n° 500-05-001725-942, 25 février 1994, l'honorable juge M.E. Lagacé, p. 1.

72. *L.R.C.C.D.*, art. 137.

73. *A.P.P.Q. c. Gilbert et al.*, *supra*, note 13, p. 4-5.

74. *Id.*, p. 7.

75. *Id.*, p. 13-14 [emphasis du jugement].

La Cour conclut que le refus du coroner d'exercer ses pouvoirs de contrainte ne constitue pas un excès de juridiction. La partie intéressée ne peut pas prétendre que ses droits ont été violés. Elle n'a pas de droits dans l'enquête. Ce sont plutôt les droits de certains témoins qui risquent d'être violés. «C'est l'enquête du coroner [...] et non celle des policiers»⁷⁶.

Et la Cour précise:

Dans l'exercice de son mandat et pour atteindre le but visé et les recommandations attendues de lui, le coroner se doit de conserver une certaine discrétion. Il n'est pas obligé de conserver les vues de personnes intéressées à un autre résultat. Il n'y a donc pas lieu de lui ordonner quoi que ce soit.⁷⁷

Dans l'affaire *Lizotte c. Gagnon*⁷⁸, la Cour supérieure était saisie d'une requête en évocation de la nature d'une prohibition pour déclarer nulle la décision du commissaire Gagnon à l'effet de contraindre l'administrateur Lizotte à témoigner, de même qu'à l'effet de déclarer inopérants ses pouvoirs d'enquête⁷⁹. L'administrateur Lizotte avait été convoqué pour témoigner dans le cadre d'une commission d'enquête ordonnée en vertu de la *Loi sur les commissions d'enquête* et de la *Loi sur l'instruction publique*. Dans sa décision, l'honorable juge Hannan fait abondamment référence à la jurisprudence relative au droit d'un suspect de ne rien dire. Il conclut que la Loi applicable et les principes de droit s'y rattachant ne permettent pas de conclure que le commissaire avait excédé sa juridiction en le contraignant à témoigner.

Ainsi, le contrôle judiciaire des décisions relatives à l'exercice du pouvoir des commissaires de contraindre un témoin à témoigner se réalise en prenant en considération la nature particulière de la commission d'enquête. Compte tenu de la décision de la Cour suprême dans l'enquête sur la tragédie de la mine Westray, il faut prévoir que les tribunaux judiciaires éviteront de réviser les décisions des commissaires à moins de situations exceptionnelles. Il en va de même pour les demandes de contrôle judiciaire visant à empêcher la commission d'émettre une opinion.

76. *Id.*, p. 15.

77. *Id.*, p. 16.

78. [1990] R.J.Q. 798 (C.S.) [en appel].

79. *Id.*, p. 799.

VII- LES DEMANDES VISANT À EMPÊCHER LA COMMISSION D'ÉMETTRE UNE OPINION

La Cour suprême du Canada s'est prononcée sur la norme applicable en matière de contrôle judiciaire des décisions rendues par des commissions d'enquête aux termes desquels la commission fait parvenir des avis en vertu de l'article 13 de la *Loi sur les enquêtes*, dans l'enquête sur le système d'approvisionnement en sang au Canada.

Ces préavis font suite à l'obligation légale imposée au commissaire, en vertu de la *Loi sur les enquêtes*:

Art. 13 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.

Les requérants sollicitaient l'annulation des préavis qui avaient été envoyés à 45 personnes. La Cour fédérale a refusé d'accorder la demande de contrôle judiciaire. La Cour fédérale d'appel a confirmé cette décision, à l'exception d'un préavis qui mettait en cause un témoin, à l'emploi d'une requérante (Connaught), qui n'avait pas été avisé de son assignation comme témoin. La Cour suprême a confirmé la décision de la Cour d'appel.

Les trois instances se sont prononcées sur la norme de retenue des tribunaux judiciaires à l'égard des pouvoirs des commissions d'enquête.

Incontestablement, la capacité d'une commission d'enquête de procéder à des examens et d'éduquer et d'informer les Canadiens profite à notre société. Une enquête publique devant un commissaire impartial et indépendant qui cherche la cause d'une tragédie et qui recommande des changements peut aider à prévenir la répétition de tragédies semblables à l'avenir et rétablir la confiance du public envers le secteur ou le processus visé par l'enquête.⁸⁰

80. *Canada (Procureur général) c. Canada (Commission d'enquête sur le système d'approvisionnement en sang au Canada)*, C.S.C., 26 septembre 1997, n° 25810, p. 15, par. 31 [ci-après: l'enquête sur le système d'approvisionnement en sang au Canada (C.S.C.)].

Pour être en mesure de remplir utilement ses rôles d'enquête, d'éducation et de recommandation, une commission d'enquête doit tirer des conclusions de fait. Ce sont ces conclusions qui conduiront finalement aux recommandations susceptibles d'empêcher d'autres tragédies.

Ces conclusions de fait peuvent fort bien désigner nommément les particuliers et les organismes qui sont pris en faute. Il y aura manifestement des réputations qui seront ternies. Mais le risque de voir des réputations ternies peut être le prix à payer pour faire en sorte que, dans la mesure où elle est évitable, une tragédie comme celle que devait examiner la commission en l'espèce ne se reproduise plus.⁸¹

La Cour fédérale et la Cour fédérale d'appel s'étaient prononcées au même effet:

L'attribution de tels pouvoirs d'enquête à une commission se justifie alors par l'importance sociale extrême d'établir un mécanisme gouvernemental pour expliquer l'événement tragique au public et conseiller le gouvernement sur les solutions à adopter pour éviter que de telles tragédies se reproduisent.

La conclusion de fait, en particulier en ce qui a trait aux faits qui expliquent ce qui s'est produit ou la cause du désastre, peut constituer une condition préalable essentielle à la formulation d'une recommandation utile et fiable à l'intention du gouvernement quant à la façon d'éviter la répétition des événements en cause.⁸²

Je dirai dès le départ qu'une enquête publique sur une tragédie serait bien inutile si elle ne permettait pas d'en identifier les causes et les acteurs de crainte d'atteinte à la réputation et en raison du danger que certaines conclusions de fait ne soient invoquées dans le cadre de poursuites civiles ou pénales. Il est presque inévitable qu'en cours de route ou dans un rapport final, une telle enquête ternisse des réputations et soulève des interrogations dans le public relativement à la responsabilité de certaines personnes. Je doute qu'il soit possible de satisfaire le besoin d'enquêtes publiques destinées à faire la lumière sur un

incident donné, sans porter atteinte de quelque façon à la réputation des personnes impliquées.⁸³

Il ne fait donc plus de doute qu'une commission d'enquête peut émettre des avis, conformément à la loi, et que ces avis pourront porter atteinte à la réputation de personnes. Les vastes pouvoirs d'enquête des commissions ne pourront être diminués en raison de ce risque. L'importance sociale des commissions d'enquête, instituées par les gouvernements suite à des événements tragiques, impose cette conclusion.

Dans un autre contexte, les tribunaux sont intervenus judiciairement après que le commissaire président l'enquête sur les décès survenus au *Hospital for Sick Children* de Toronto ait émis une opinion relativement à la responsabilité des personnes visées par l'enquête. Le tribunal de première instance avait répondu par l'affirmative à la question de savoir si le coroner pouvait exprimer son opinion sur le lien entre la mort d'un nouveau-né et l'accident, telle ou autre, d'une ou de plusieurs personnes. La Cour d'appel a renversé cette décision et a conclu que le commissaire ne pouvait pas exprimer une telle opinion⁸⁴.

La Cour devait intervenir puisque les termes mêmes du mandat empêchaient la commission de se prononcer sur la responsabilité des personnes visées par l'enquête. Le décret ne créait aucun doute:

NOW THEREFORE, pursuant to the provisions of the said Public Inquiries Act [...], a commission be issued to appoint the Honourable Mr. Justice S.G.M. Grange who is, *without expressing any conclusions of law regarding civil or criminal responsibility*.⁸⁵

Il faut toutefois reconnaître le caractère unique de cette enquête. La commission d'enquête Grange avait été décrétée alors que la poursuite criminelle n'avait rien donné et l'enquête policière était toujours en cours. La commission portait sur des décès paraissant résulter d'actes criminels délibérés. Elle visait la perpétration de

81. *Id.*, p. 20, par. 38-39.

82. L'enquête sur l'approvisionnement en sang (1^{re} inst.), *supra*, note 32, p. 289-290.

83. *Canada (Procureur général) c. Canada (Commissaire de l'enquête sur le système d'approvisionnement en sang au Canada)*, [1997] C.F. 36, 59 (C.F.A.), C.S.C., 26 septembre 1997, n° 25810, p. 3, par. 4. [ci-après: l'enquête sur le système d'approvisionnement en sang au Canada (C.A.)].

84. *Re Nelles et al. c. Grange et al.*, (1984) 46 O.R. (2d) 210, 212 (Cour d'appel).

85. *Id.*, p. 212 [emphasis du jugement].

Force est de constater que les demandes de contrôle judiciaire des décisions des commissions d'enquête pourront être moins fréquentes compte tenu des principes émis par la Cour suprême. Ces principes ne s'appliquent pas seulement aux commissions d'enquête fédérales. Ils devraient être une source d'inspiration pour les commissions d'enquête provinciales et les tribunaux judiciaires.

VIII- CONCLUSION

Les principes émis par la Cour suprême du Canada et par la Cour d'appel en matière de contrôle judiciaire permettent de croire que les tribunaux, saisis de requêtes en révision judiciaire, exerceront leurs pouvoirs avec retenue. Ces décisions mettent en lumière les caractéristiques particulières des commissions d'enquête. Elles constituent une source précieuse du droit relatif aux commissions d'enquête, au même titre que les commissions constituent un outil précieux pour les autorités gouvernementales, comme en font foi les propos suivants de la Cour d'appel:

Les commissions d'enquêtes sont des instruments de gouvernement largement utilisés par tous les niveaux de l'État pour, d'une part rechercher de façon la plus certaine et la plus transparente possible des faits troublants et controversés, et, d'autre part pour élaborer des correctifs politiques de nature à améliorer le système gouvernemental dans son ensemble.⁹⁰

90. L'enquête sur la Sûreté du Québec, *supra*, note 36, p. 1871.