

CONFÉRENCE POUR L'HARMONISATION DES LOIS AU CANADA

SECTION DU DROIT CIVIL

PROJET DE LOI UNIFORME SUR LES ENQUÊTES PUBLIQUES

**PROPOSITION PRÉSENTÉE À LA
CONFÉRENCE POUR L'HARMONISATION DES LOIS AU CANADA**

**CONCERNANT UN DOCUMENT INITIAL DE RECHERCHE ET LA
DÉTERMINATION DES QUESTIONS**

**Alastair R. Lucas
Professeur de droit
Université de Calgary
Le 27 juin 2002**

**YELLOWKNIFE, T. N.-O.
du 18 au 22 août 2002**

Projet de loi uniforme sur les enquêtes publiques
Proposition présentée à la
Conférence pour l'harmonisation des lois au Canada
concernant un document initial de recherche
et la détermination des questions

Alastair R. Lucas
Professeur de droit
Université de Calgary
Le 27 juin 2002

Un projet sur les enquêtes publiques pour 2002

Le moment choisi pour présenter un projet de loi informel sur les enquêtes publiques semble très à propos. En 1985, lorsque Russell Anthony et moi-même avons publié notre *Handbook on the Conduct of Public Inquiries in Canada* (Butterworths), il y avait eu au cours des quinze années précédentes un grand nombre de commissions d'enquête fédérales et provinciales importantes et très publiques. Ces enquêtes avaient soulevé des questions importantes en matière de politique gouvernementale ainsi que des préoccupations au sujet de l'équité procédurale. Elles avaient soulevé aussi des questions concernant l'importance des fonds publics consacrés à cette activité. Vers la fin des années 1980 et le début des années 1990, la question financière et les préoccupations en termes d'efficacité étaient au premier plan des discussions publiques concernant les commissions d'enquête, au point où certains observateurs (j'avais aussi des doutes) prédisaient la fin des commissions d'enquête comme instrument utilisé par les gouvernements. C'est aussi au cours de cette période que les organismes de réforme du droit de l'Alberta et de l'Ontario ont réalisé des enquêtes publiques très complètes et ont produit des recommandations de très grande portée au sujet de la réforme du droit dans ce domaine et de la rédaction d'un projet de loi. Fait prévisible peut-être, en règle générale ces recommandations n'ont pas été mises en oeuvre par les gouvernements.

Toutefois, vers la fin des années 1990, on a assisté à une réapparition des commissions d'enquête de premier plan, y compris la commission d'enquête de la Nouvelle-Écosse sur la tragédie de la mine Westray et les enquêtes fédérales sur le système d'approvisionnement en sang au Canada et sur la Somalie. Toutes ces enquêtes ont soulevé la controverse, tant du point de vue du processus que du résultat et elles ont donné lieu à une série de recours en révision judiciaire.

Cette poussée s'est poursuivie avec d'autres commissions d'enquête importantes, notamment l'enquête sur les événements survenus à Walkerton en Ontario. Il reste certains domaines de controverse, mais les attaques contre les commissions d'enquête en leur qualité d'institutions et d'instruments du gouvernement se sont largement estompées. À l'évidence, les commissions d'enquête sont utilisées par les gouvernements fédéral et provinciaux et elles continueront de l'être. Il semble donc à propos et opportun d'aborder la question de l'uniformité des mesures législatives ayant trait aux enquêtes publiques.

Recherche nécessaire

Objectif

Tout d'abord, il faut cerner les questions à l'égard desquelles il est nécessaire de procéder à une enquête plus approfondie. Des recherches plus détaillées seront alors conçues et réalisées en vue de faire des recommandations et ces dernières pourront servir de fondement à une loi uniforme. Cette loi uniforme se devrait de maximiser les valeurs fondamentales des enquêtes publiques, à savoir l'efficacité en matière d'enquête et d'élaboration de politiques, l'indépendance et la transparence des procédures, tout en veillant à ce que les personnes touchées soient protégées et à ce qu'une certaine rentabilité soit maintenue.

Orientation de la recherche et définition

Cette recherche doit être bien cernée et bien orientée. Particulièrement, certains points devraient tout d'abord s'efforcer d'évaluer dans quelle mesure les lois sur les enquêtes publiques pourraient viser aussi des types d'enquêtes connexes. Il existe plusieurs types d'enquêtes connexes, y compris les enquêtes réalisées par les comités législatifs, les comités ministériels ou interministériels ou les groupes de travail et les enquêtes menées par les commissions ou les tribunaux agissant conformément à leurs lois habilitantes. Il faut tenir compte aussi des répercussions des dispositions communes conférant aux commissions et aux tribunaux les pouvoirs d'un commissaire en vertu des lois sur les enquêtes publiques. Une partie de ces travaux pourrait porter aussi sur la pertinence et le caractère opportun de la distinction entre les enquêtes d'investigation et les enquêtes de recherche d'information mise en relief par la Commission du droit du Canada dans son document de travail publié en 1977 sur les commissions d'enquête.

Portée de la recherche en matière de droit constitutionnel

Il faut aussi évaluer au départ la portée de la recherche nécessaire et utile en matière de droit constitutionnel. Cette recherche, en ce qui a trait particulièrement au risque de contravention des droits garantis par la *Charte*, est un contexte important en vue de comprendre la portée de la révision judiciaire des commissions d'enquête. Mais il est douteux qu'une loi sur les commissions d'enquête puisse aborder directement les questions ayant trait à la *Charte*. Au contraire, les droits et les valeurs consacrés par la *Charte* doivent se refléter dans les pouvoirs et les procédures des commissions formées en vertu de la loi sur les enquêtes publiques.

Faire fond sur la recherche réalisée précédemment par les organismes de réforme du droit

La recherche doit faire fond sur la recherche de grande qualité réalisée précédemment, particulièrement celle de la Commission de réforme du droit du Canada (*Les commissions d'enquête*, document de travail n° 17, 1977 et *Les commissions consultatives et les commissions d'enquête*, rapport n° 13, 1979), l'Alberta Law Reform Institute (*Public Inquiries*, Issues Paper No. 3, novembre 1990 et *Proposals for the Reform of the Public Inquiries Act*, Report No. 62, novembre 1992) et la Commission de réforme du droit de l'Ontario (*Report on Public Inquiries*, 1992). Bien qu'il faudra probablement procéder à la mise à jour des questions, ces études constituent un excellent fondement pour la recherche. Elles ont abordé les grandes questions suivantes :

- Formation et attributions des enquêtes publiques
- Conduite des enquêtes publiques
 - Protections dans le cadre de la procédure
 - Pouvoirs relatifs à la preuve et privilèges
 - Immunités
- Révision judiciaire des enquêtes publiques, y compris en vertu du droit administratif et des motifs fondés sur la *Charte*.

Ce résumé est conforme au résumé plus détaillé des questions figurant dans le document publié par l'Alberta Law Reform Institute intitulé *Proposals for the Reform of the Public Inquiries Act*, précité (ci-joint) et le résumé de mon 3^e CED intitulé *Public Inquiries*.

Questions et tendances récentes

En plus de faire fond sur les études réalisées par les organismes de réforme du droit et de les mettre à jour, la recherche pourrait aussi cerner et aborder les questions et les tendances récentes, notamment :

1. L'autorité du gouvernement au sujet du budget de l'enquête, des délais, de la publication des rapports et de l'échéance. (En ce qui a trait aux délais, voir *Dixon c. Canada (Commission d'enquête sur la Somalie)* (1998), 3 Admin. L.R. (3d) 306 (C.A.F)). Cet aspect est au centre de la question fondamentale de l'indépendance de l'enquête.
2. La corrélation avec les lois sur l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels (voir, par exemple, *Stevens c. Canada (Premier ministre)* (1997-02-28) C.F., T-2419-93 (C.F., 1^{re} inst.).
3. S'il y a lieu d'aborder dans les lois sur les enquêtes publiques la question des frais ou du financement des participants aux enquêtes et le cas échéant, dans quelle mesure. (Voir #4 ci-après.)
4. La mesure dans laquelle les enquêtes publiques devraient être envisagées comme un véhicule pour la participation et la consultation du public et la façon dont cet aspect devrait être abordé dans les lois sur les enquêtes publiques. Un aspect important concerne la qualité des citoyens pour participer à une enquête et un autre aspect connexe est de savoir s'il y a lieu de financer les participants à l'enquête et le cas échéant, de quelle façon. La qualité et le financement de la participation ont été des questions importantes, même dans les enquêtes qui semblent être essentiellement de la nature d'une investigation, par exemple l'enquête de Walkerton (voir *Report of the Walkerton Inquiry, Part I, Ruling and Supplementary Ruling on Standing and Funding*, Appendix E (ii) and (iii), 18 janvier 2002).
5. Les fondements des exigences en matière d'équité procédurale, y compris la question de savoir si la commission doit tenir des audiences et si celles-ci doivent, en règle

générale, être publiques. Les reportages médiatiques sont un aspect de la question des audiences publiques. D'autres questions controversées dans le domaine de la procédure concernent les exigences en matière de protection des témoins et les préavis aux conclusions défavorables de mauvaise conduite visant une personne (pour cette dernière question, voir *Canada (P.G.) c. Canada (Commission d'enquête sur le système d'approvisionnement en sang au Canada)* [1997] 3 R.C.S. 440, (1998), 48 Admin. L.R. (2d) 1 (C.S.C.), confirmant (1996) 207 N.R. 1 (C.A.F.) et *Walkerton Report Part I*, précité)

6. La façon appropriée d'aborder les différents privilèges en matière de preuve et les immunités. Une ancienne question qui continue de se poser dans les enquêtes modernes est celle de l'obligation de produire des documents publics. Cet aspect s'inscrit dans la question plus générale du rôle des gouvernements dans les enquêtes.
7. L'immunité des commissaires à l'égard des poursuites civiles. De même, il y aurait lieu d'envisager la position de l'avocat de la commission, du personnel et des consultants. Plusieurs mythes ont été lancés par le personnel des enquêtes au sujet de ces questions. Toutes les lois sur les enquêtes publiques n'abordent pas cette question.
8. La conduite des enquêtes, y compris l'accès du public et des médias et le rôle des parties et des autres participants, notamment le gouvernement (voir #6 ci-haut), l'avocat de la commission, le personnel de la commission et les consultants.
9. La disponibilité et la nature de la révision judiciaire. Il y aurait lieu d'évaluer certains développements pertinents en matière de révision judiciaire, particulièrement l'évolution de la théorie et de la doctrine concernant les normes applicables à la révision. La jurisprudence pertinente comprend *Benno c. Canada (P.G.)*, 2002 F.C.T. 142 et *Morneault c. Canada (P.G.)*, [2001] 1 C.F. 30 (C.A.F.), dans lesquelles une norme de déférence à l'égard de « certaines preuves » a été appliquée à l'occasion de la révision judiciaire des décisions de la commission d'enquête.
10. Les distinctions entre la loi fédérale sur les enquêtes d'une part et la loi provinciale d'autre part. Par exemple, les lois provinciales ne doivent pas, directement ou

indirectement, empiéter sur la compétence fédérale conférée dans la Constitution en matière de droit criminel et de procédure. (Voir *Phillips c. Nouvelle-Écosse* (Commission d'enquête sur la tragédie de la mine Westray), [1995] 2 R.C.S. 97 et *Starr c. Houlden*, [1990] 1 R.C.S. 1366.)

Échéancier

(À déterminer)

[TRADUCTION]

Alberta Law Reform Institute
Propositions en vue d'une réforme de la Loi sur les enquêtes publiques
Rapport n° 62, novembre 1992

TABLE DES MATIÈRES

CHAPITRE 1 - INTRODUCTION

CHAPITRE 2 – CHARTE CANADIENNE DES DROITS ET LIBERTÉS

- A. Introduction
- B. La *Charte* et l'établissement d'une enquête publique
- C. La *Charte* et la conduite d'une enquête publique

CHAPITRE 3 – ÉTABLISSEMENT ET POUVOIRS D'UNE ENQUÊTE PUBLIQUE

- A. Nature et pouvoirs d'une enquête publique
 - (1) Qu'est-ce qu'une « enquête »?
 - (2) Les enquêtes à la demande du gouvernement
 - (3) Les enquêtes en vertu des mesures législatives sur les enquêtes publiques
 - (4) Les enquêtes d'investigation et de consultation
- B. Quand y a-t-il lieu d'établir une enquête publique?
 - (1) Y a-t-il lieu d'abolir les enquêtes publiques?
 - (2) Position actuelle et changements envisagés
 - (3) Limites constitutionnelles découlant du partage des pouvoirs
 - (4) Enquête conjointe fédérale-provinciale
- C. Établissement d'une enquête publique et mandat

- D. Nomination d'une commission d'enquête
 - (1) Pouvoir de nommer une commission
 - (2) Compétence des commissaires
 - (3) Les juges agissant à titre de commissaires
 - (4) Poste à pourvoir sur une commission d'enquête

CHAPITRE 4 – CONDUITE D'UNE ENQUÊTE PUBLIQUE

A. Introduction

B. Indépendance des enquêtes publiques

- (1) Principe général
- (2) Contrôle du coût et des délais
 - (a) Contrôle budgétaire des enquêtes publiques
 - (b) Date de fins des travaux
- (3) Mesures spécifiques en vue de protéger l'indépendance de la commission
 - (a) Introduction
 - (b) Contrôle de la commission
 - (c) Avocat et personnel
 - (d) Contrôle des procédures
 - (e) Contrôle de la preuve
 - (f) Immunités
 - (i) Commissaires
 - (ii) Témoins
 - (iii) Avocats
 - (g) Publication du rapport de la commission

C. Transparence des enquêtes publiques

- (1) Principe général
- (2) Audiences
 - (a) Une commission doit-elle tenir des audiences publiques?
 - (b) Quand une commission peut-elle tenir des audiences privées?
 - (c) Rapport au sujet des enquêtes publiques
 - (i) Rapport des médias et réglementation
 - (ii) Interdiction de publication
- (3) Droit de participer
- (4) Publication du rapport de la commission
- (5) Destruction des dossiers

D. Mesures visant à promouvoir l'efficacité

- (1) Introduction
- (2) Contrôle des procédures

- (3) Pouvoirs de coercition
 - (a) Introduction
 - (b) Quels pouvoirs de coercition y a-t-il lieu de conférer aux enquêtes publiques?
 - (i) Pouvoir d'obliger un témoin à déposer
 - (ii) Pouvoir d'obliger un témoin à produire des documents
 - (iii) Fouille, perquisition et saisie
 - (iv) Inspection des édifices publics et saisie des documents
 - (v) Pouvoir d'imposer une sanction pour outrage
 - (c) Comment les pouvoirs coercitifs devraient-ils être appliqués?
 - (d) Quand les pouvoirs coercitifs devraient-ils être disponibles dans les enquêtes publiques?

E. Protection des droits et des intérêts

- (1) Introduction
- (2) Garanties spécifiques
 - (a) Droit d'être représenté par un avocat
 - (b) Droit de l'avocat de poser des questions
 - (c) Occasion de réfuter les conclusions défavorables de mauvaise conduite
 - (d) Financement
 - (e) Rôle de l'avocat de la commission
 - (f) Conclusions de responsabilité pénale ou civile
- (3) Privilèges en matière de preuve et immunités
 - (a) Les privilèges en général
 - (b) Le privilège de l'État, l'immunité pour des raisons d'intérêt public et la confidentialité prévue par la loi
 - (c) La preuve auto incriminante
 - (i) Témoignage auto incriminant
 - (ii) Documents et choses auto incriminants
 - (iii) L'auto incrimination et les autres lois de l'Alberta
 - (iv) La preuve auto incriminante et la *Charte*
 - (d) Enjoindre un témoin accusé d'une infraction de déposer
- (4) Révision judiciaire
 - (a) Quand une révision judiciaire devrait-elle être disponible?
 - (b) Erreurs de droit et de compétence
 - (c) Justice naturelle et équité
 - (d) Procédure et remèdes
 - (e) Qualité pour présenter une demande de révision judiciaire
 - (f) Disposition législative ayant trait à la révision judiciaire
 - (g) Demande présentée par la commission

CHAPITRE 5 – AUTRES LOIS CONFÉRANT LES MÊMES POUVOIRS QUE LA LOI SUR LES COMMISSION D'ENQUÊTE