

ANNEXE A



CANADA

COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LA DIRECTION DES SERVICES DE SÉCURITÉ ET DES ENQUÊTES AU SEIN DU MINISTÈRE DES POSTES.

AVIS EST donné que par le décret du Conseil C.P.1980-1310, le Comité du Conseil privé a nommé Son honneur le juge René J. Marin au poste de commissaire aux termes de la Partie II de la Loi sur les enquêtes afin d'enquêter et de présenter un rapport touchant.

- a) le travail et les activités de la Direction des services de sécurité et des enquêtes au ministère des Postes, en ce qui a trait aux enquêtes criminelles et à la mise en application des dispositions de la Loi sur les postes et du Code criminel concernant les infractions à la Loi sur les postes et les peines imposées en vertu de cette dernière;
 - b) une proposition visant à conférer le titre d'agent de la paix, suivant le sens donné à cette expression dans le Code criminel, aux employés de cette Direction qui sont chargés d'enquêtes et de la mise en application des lois susmentionnées, et
 - c) les circonstances dans lesquelles et la façon dont ce titre pourrait être conféré aux employés susmentionnés, le cas échéant.
- 1 Les bureaux de la Commission sont au 171 de la rue Slater, Immeuble Vanguard, Ottawa, Ontario.
 - 2 La Commission invite la population à participer à ses travaux au moyen de présentations écrites, de réunions publiques et privées et d'audiences publiques. Le caractère confidentiel des interventions sera préservé.
 - 3 Les audiences débuteront à Ottawa le 14 juillet 1980 et se poursuivront jusqu'au 29 août 1980, ou jusqu'à toute autre date jugée nécessaire. Des audiences pourront, à l'occasion, se tenir en d'autres lieux, la date et le lieu de ces audiences seront communiqués à ceux qui en auront fait la demande auprès du secrétaire.
 - 4 Toutes les personnes désireuses de se présenter devant la Commission à l'occasion de réunions publiques ou privées ou d'audiences publiques sont priées d'informer le conseiller juridique de la Commission ou le secrétaire, dans les plus brefs délais.
 - 5 La Commission demande que toutes les présentations et demandes de réunions lui soient transmises d'ici le 21 juillet 1980 au plus tard.
 - 6 Prière d'envoyer les présentations, demandes de renseignements et autres communications aux adresses suivantes

M. David W. Scott, c.r.
Conseiller adjoint
Commission d'enquête sur la
Direction des services de
sécurité et des enquêtes au
sein du ministère des Postes
a/s Scott & Ayles
170 Ouest, avenue Laurier
Ottawa (Ontario)
K1P 5Y5

Mme Lynn MacDonald
Secrétaire
Commission d'enquête sur la
Direction des services de
sécurité et des enquêtes au
sein du ministère des Postes
C.P. 1950
Succursale B
Ottawa (Ontario)
K1P 5R5
Tél (613) 996-5165

ANNEXE B

Vu la Loi sur les enquêtes, S.R., c. 154; et

Vu une enquête en vertu de la Partie II de ladite Loi traitant de la Direction des services de sécurité et des enquêtes au sein du ministère des Postes; et

Vu une requête relative aux dossiers et aux documents de travail de la Commission.

Comparutions

Maitre David W. Scott, c.r. — Conseiller juridique de la Commission

Maitre Thomas A. McDougall, c.r. — Conseiller juridique du Syndicat des postiers du Canada;
Union des facteurs du Canada;
Alliance de la Fonction publique du Canada;
la Fraternité internationale des ouvriers en électricité;
et le Congrès du Travail du Canada

Maitre Peter McInenly, — Conseiller juridique du ministère des Postes

Décision no 1

Ceci constitue une décision relative à la requête faite par Me Thomas A. McDougall, c.r., au nom de ses clients. La requête faite par écrit a pour objet de demander le droit de consultation des documents suivants:

1. Tous les documents que reçoit la Commission, quelqu'en soit l'origine.
2. Des copies de tous les documents de travail produits par la Commission ou par toute personne dont la Commission a retenu les services, y compris les consultants.

Me McDougall fut accrédité auprès de cette Commission le 28 juillet dernier. A ce moment-là, la Commission reconnut son statut en soulignant qu'il devrait «avoir le droit au nom de tous ses clients d'assister et de prendre la parole à toutes 'les audiences publiques'».

C'est à ce moment-là que le conseiller juridique fit la requête ci-dessus mentionnée qu'il précisa dans une lettre datée du 11 août dernier. Il réitéra

sa requête auprès de la Commission, au cours d'un exposé oral fait à Toronto au début des audiences tenues en cette ville, le 28 août dernier. A cette date, le conseiller juridique de la Commission s'opposa à la requête de Me McDougall. Le conseiller juridique du Ministère, après avoir indiqué qu'il ne rechercherait pas la même solution, rejeta également la requête de Me McDougall. Me McInenly adopta cependant une position différente de celle du conseiller juridique de la Commission: il alléguait que la Commission n'avait pas l'autorité de communiquer des pièces justificatives et des documents rassemblés au cours de l'enquête. Il s'appuya (*inter alia*) sur:

B.C. Packers Ltd. et al. c. Smith et al. (1961) O.R. 596;

Canadian Fishing Co. Ltd. et al. c. Smith et al. (1962) 32 D.L.R. (2d) 641;

In Re The Imperial Tobacco Co. Ltd. et al. and McGregor (1939) O.R. 213;

Advance Glass & Mirror Co. Ltd. et al. c. A.G. of Canada and McGregor (1950) 1 D.L.R. 488;

Johnson & Co. (Builders) Ltd. c. Minister of Health (1947) 2 All E.R. 395.

Le conseiller juridique des syndicats fonde sa demande sur le fait qu'une commission d'enquête est, dans une certaine mesure, un tribunal administratif et comme telle est obligée en vertu des principes de justice naturelle de divulguer aux parties concernées les documents qu'elle se propose de prendre en considération au moment de sa décision. A l'appui de cette proposition, le conseiller juridique des syndicats attire l'attention de la Commission sur la décision dans l'affaire *Seafarers International Union of Canada c. CNR* (1976) 2 F.C. 369.

Par ailleurs, en appui à sa plaidoierie, il soutient que les parties à un litige devraient en toute équité pouvoir corriger ou contredire toutes déclarations pertinentes portant préjudice à leurs vues ou à leurs intérêts.

Comme le conseiller juridique de la Commission le suggéra avec justesse dans ses exposés, la présente Commission ne peut être comparée à un tribunal administratif et il n'est pas souhaitable qu'elle soit régie par les règles qui régissent les tribunaux administratifs. Une commission d'enquête, conformément à la Partie II de la Loi sur les enquêtes, ne rend aucune décision, mais est simplement investie du pouvoir de faire des recommandations à l'intention du ministre, lesquelles recommandations peuvent ou non être adoptées par le ministère concerné. Le rôle de la Commission à cet égard est totalement différent de celui d'un tribunal administratif; aucune jurisprudence se rapportant à l'obligation desdits tribunaux ne peut, à mon avis, s'appliquer à la présente Commission.

Dans l'affaire *In Re Bartolotti and Ministry of Housing*, 15 O.R. (2d) 617 à la page 623, la cour décida qu'une «commission d'enquête est chargée de faire des recommandations et de produire un rapport. Son rôle est très différent de celui d'une cour de justice ou d'un tribunal administratif». Voir également à ce sujet l'affaire *Ontario Criminal Tribunal* (1963) 1 O.R. 391.

Quant à l'argument qu'une personne affectée par une recommandation devrait avoir une occasion raisonnable de corriger ou de contredire les vues de la Commission, je rappelle simplement au conseiller juridique des syndicats les dispositions de l'article 13 de la Loi sur les enquêtes qui se lit comme suit:

«Nul rapport ne peut être fait contre quiconque ce soit, à moins qu'un avis raisonnable ne lui ait été donné de l'accusation de mauvaise conduite portée contre lui, et que l'occasion ne lui ait été donnée de se faire entendre en personne ou par le ministère d'un avocat. S.R., c. 154, art. 13.»

Je suis par conséquent d'avis que le premier motif avancé à l'appui de la requête ne peut être considéré en aucun cas comme devant influencer la Commission.

Le motif le plus positif, sinon le plus sérieux sur lequel la requête est fondée, est l'exigence que les principes de justice naturelle soient observés.

La Commission, en tenant compte de son mandat, a décidé d'interpréter sa tâche d'une façon libérale et large et pour s'acquitter de ce mandat, elle a élaboré diverses approches. En premier lieu, elle a fait appel à des enquêteurs et à des consultants pour lui permettre de définir les problèmes propres à son mandat. Les rapports émanant de ces personnes sont régulièrement étudiés par la Commission afin de déterminer si d'autres témoins devraient être entendus et si des informations supplémentaires pourraient être requises. Il faut noter que la plupart des questions posées par la Commission lors des audiences publiques et à huis clos étaient en partie guidées par les recherches effectuées par le personnel de la Commission.

Le point de vue de la Commission est que le conseiller juridique des syndicats a bénéficié directement et indirectement des questions agressives et pertinentes posées suite aux recherches effectuées par cette Commission. Je souhaiterais également ajouter qu'au moins à deux reprises, lorsqu'une audience publique s'est poursuivie à huis clos, le conseiller juridique des syndicats fut invité à participer à celle-ci dans sa totalité et les pièces déposées lors de ces audiences à huis clos ont été et restent à la disposition du conseiller juridique des syndicats pour examen, aux bureaux de la Commission.

Toutes les allégations du conseiller juridique des syndicats suggérant que les principes de justice naturelle doivent être observés par cette Com-

mission reçoivent l'entière sympathie du soussigné. C'est pour cette raison que la présente Commission a accordé une importance considérable aux interrogatoires des témoins par le conseiller juridique des syndicats et à l'occasion, à sa discrétion, la Commission jugea approprié de permettre au ouï-dire de faire partie intégrante de la preuve devant elle dans l'espoir que nul ne serait lésé et que toute question en fin du compte recevrait une attention appropriée selon sa pertinence et son admissibilité.

Je me hâte d'ajouter que depuis que le conseiller juridique des syndicats a reçu son accréditation, un grand nombre de témoins ont été appelés par la Commission à témoigner à la demande dudit conseiller juridique. Jusqu'à ce jour, la Commission n'a pas une seule fois considéré ne pas appeler un témoin ainsi signalé par les syndicats. Ces dispositions furent prises pour s'assurer que les principes de justice naturelle seraient observés et pour s'assurer de la participation la plus large possible des plus de 65,000 employés syndiqués des Postes, aux travaux de la Commission.

Toujours sensible aux principes de justice naturelle, la Commission a considéré approprié d'inclure dans son mandat, à la demande pressante des syndicats, l'étude de deux questions que les syndicats jugèrent fondamentales pour leurs membres, à savoir,

- (a) l'ouverture du courrier et
- (b) la télévision en circuit fermé (utilisée à des fins d'enquêtes)

Sur la question de la télévision en circuit fermé, la Commission a demandé au conseiller juridique du Ministère d'obtenir de ses supérieurs un rapport précis concernant les progrès accomplis, relatifs à l'installation et à la mise en marche de nouveaux systèmes de télévision en circuit fermé. La Commission eut récemment le plaisir de noter la réaction du Ministère qui a suspendu temporairement toute autre action à cet égard.

Au moment où le conseiller juridique des syndicats fit sa requête, j'ai demandé d'être informé s'il existait des précédents, au Canada ou dans d'autres pays du Commonwealth, concernant une commission d'enquête ouvrant ses dossiers à un conseiller juridique ou à un groupe concerné accrédité. Je constate que la jurisprudence sur cette question est muette concernant un tel précédent. En fait, la Commission royale sur les tribunaux d'enquête au Royaume-Uni, en soulignant les règles essentielles de son fonctionnement, s'abstint de faire une telle recommandation. Plusieurs raisons font que permettre la libre consultation des dossiers pourrait ne pas être souhaitable. Dans quelques domaines, cela pourrait empêcher, sinon stopper complètement, le libre flot d'information, ainsi que rendre impossible l'obtention d'informations au moment des audiences à huis clos et entraver

les recherches des enquêteurs. Il peut également en résulter que les employés du Ministère qui pourraient contribuer aux travaux de la Commission hésiteraient à le faire de crainte de représailles si aucune protection contre la divulgation publique n'était assurée.

Que peut faire de plus une Commission pour s'assurer que les principes d'impartialité et de justice naturelle sont observés?

Pour la présente Commission, l'impartialité comprend une large facilité de convocation de témoins, le droit de consulter les pièces à l'appui comme susmentionné et la possibilité d'appeler des témoins en vue de la préparation des plaidoeries à la fin des audiences de la Commission. A mon avis, la décision dans l'affaire *Nicholson c. Haldimand-Norfolk Regional Board of Commissioners of Police and A.G. for the Province of Ontario* (1979) 1 S.C.R. 311, n'a que peu ou aucun effet sur les travaux d'une commission d'enquête qui n'est chargée que de la préparation de recommandations à l'intention d'un ministre. Plusieurs commissions d'enquête, au cours des derniers mois, ont adopté ce point de vue et la conduite suivie à cet égard par la Commission McDonald, la Commission Krever et la Commission Gibson renforce ma position.

Nul autre que les membres du personnel de la Commission ne doit participer, en règle générale, aux travaux internes de celle-ci. Le conseiller juridique du Ministère a soutenu le conseiller juridique de la Commission en invoquant une question de privilège. A mon avis, et en raison de la décision susmentionnée, il serait superflu de débattre de l'ensemble de ses arguments à ce moment-ci, bien que je note que ceux-ci étaient complets et bien soutenus.

Le conseiller juridique de la Commission a recommandé que certains documents rassemblés par celle-ci soient disponibles sous une forme ou une autre si la Commission se propose de les utiliser exclusivement dans ses recommandations. Cette recommandation est juste et sera prise en considération par la Commission en temps opportun; la recommandation et son acceptation, cependant, ne doivent pas faire penser au conseiller juridique des syndicats que le résultat des recherches effectuées par le personnel de la Commission sera disponible, ni que le résultat des entrevues sera par ailleurs rendu public. Je maintiens qu'à tort ou à raison, il n'y a aucune politique publique à cet égard, obligeant la Commission à prendre d'autres dispositions.

Daté à Ottawa, ce troisième jour de septembre 1980.

Le commissaire,
René J. Marin

ANNEXE C

Vu la Loi sur les enquêtes, S.R., c. 154; et

Vu une enquête en vertu de la Partie II de ladite Loi traitant de la Direction des services de sécurité et des enquêtes au sein du ministère des Postes; et

Vu une requête du conseiller juridique des syndicats relative à des documents du ministère des Postes.

Comparutions

- Maitre David W. Scott, c.r. — Conseiller juridique de la Commission
- Maitre Thomas A. McDougall, c.r. — Conseiller juridique du Syndicat des postiers du Canada;
Union des facteurs du Canada;
Alliance de la Fonction publique du Canada;
la Fraternité internationale des ouvriers en électricité; et le Congrès du Travail du Canada.
- Maitre Peter McInenly, — Conseiller juridique du ministère des Postes

Décision No 2

Le 28 juillet dernier, le conseiller juridique des syndicats demanda la communication de documents du ministère des Postes lors d'une audience publique de la présente Commission. Dans le but d'accélérer le processus, il fut suggéré que la requête de production soit tout d'abord communiquée au conseiller juridique du ministère des Postes et que, au cas où il n'y aurait pas d'accord entre les deux conseillers juridiques, la requête soit alors transmise au conseiller juridique de la Commission. Etant donné qu'il n'y a pas eu d'accord complet entre le conseiller juridique des syndicats et celui du Ministère, il est maintenant demandé à la Commission de prendre la décision qui s'impose quant à savoir si une ordonnance devrait être envisagée en vertu de l'article 8 de la Loi sur les enquêtes S.R., c. 154.

Le 11 août 1980, le conseiller juridique des syndicats écrit au conseiller juridique du Ministère, demandant les documents suivants: (traduction)

- «1) Tous les manuels de formation des fonctionnaires des Services de sécurité et des enquêtes, comprenant les anciens manuels et ceux utilisés actuellement.
- 2) Toutes les notes et toute la documentation relatives aux cours de formation et d'instruction des fonctionnaires des Services de sécurité et des enquêtes et, sans limiter le caractère général de ce qui précède, les cours de formation suivis par MM. Bois et Latrémouille.
- 3) Toutes les cartes indiquant les avertissements donnés aux employés des Postes suspectés d'inconduite par les fonctionnaires des Services de sécurité et des enquêtes. (Notre impression est qu'il y a plus d'une version en usage à travers le pays).
- 4) Toutes les instructions écrites venant des Services de sécurité et des enquêtes et adressées au personnel des Postes.
- 5) Le Règlement sur les cases postales à serrure distribué aux Services de sécurité et des enquêtes.
- 6) Toutes les directives relatives aux infractions commises ou présumément commises, par des employés des Postes (à la fois celles reliées au travail et celles qui ne le sont pas).
- 7) Tous les documents, directives, rapports ainsi que toute la correspondance concernant l'ouverture du courrier ou l'examen des mentions extérieures de celui-ci par la Gendarmerie royale du Canada (GRC).
- 8) Tous les documents, directives, rapports ainsi que toute la correspondance concernant l'ouverture du courrier ou l'examen des mentions extérieures de celui-ci par les Services de sécurité et des enquêtes.
- 9) Tous les documents, directives, rapports ainsi que toute la correspondance concernant la participation des Services de sécurité et des enquêtes à la distribution surveillée du courrier.
- 10) Tous les règlements et procédures écrits concernant la sécurité et contenus dans les manuels de consignes, les manuels de renseignements et tout autre manuel qui touche à la sécurité.
- 11) Toute la documentation, y compris les statistiques, concernant les pertes au bureau de poste d'Ottawa.
- 12) Le contenu du dossier personnel de M. Clare concernant M. Allen Steele.

13) Tous les documents et les mémoires concernant M. Allen Steele, y compris tous les documents préparés par MM. Latrémouille, Bois, Drapeau et Boisvert. En particulier, et sans limiter le caractère général de ce qui précède, le récent rapport sur l'incident, préparé par M. Drapeau ou d'autres membres des cadres supérieurs des Services de sécurité et des enquêtes.

14) Une liste des personnes membres de la direction des Services juridiques du ministère des Postes au moment de l'affaire Steele.

15) Une liste des personnes membres de l'administration centrale et du bureau régional des Services de sécurité et des enquêtes au moment l'affaire Steele.

16) Tout organigramme disponible de l'administration centrale ainsi que du bureau régional des Services de sécurité et des enquêtes.

17) Tous les documents, directives, mémoires ainsi que toute la correspondance concernant la proposition d'accorder le titre d'agent de la paix aux fonctionnaires des Services de sécurité et des enquêtes, y compris, et sans limiter le caractère général de ce qui précède, tous les mémoires et la correspondance entre M. Traynor et les anciens membres ou les membres actuels des Services de sécurité et des enquêtes.»

Le 26 août dernier, la requête de communication de documents ci-dessus fut élargie et la liste suivante est enregistrée par un échange de correspondance: (traduction)

«18) Tous les documents, directives, rapports ainsi que toute la correspondance concernant le système de télévision en circuit fermé devant être installé ou déjà installé à des fins d'enquêtes dans les bureaux de poste à travers le Canada.

19) Tous les documents relatifs au congédiement de M. Raedler, ancien gérant du bureau de poste de Vancouver.

20) Toutes les notes et toute la documentation relatives aux cours de formation ou d'instruction donnés dans la région postale de l'Ouest aux fonctionnaires des Services de sécurité et des enquêtes.

21) Tous les documents relatifs au rôle proposé pour les Services de sécurité et des enquêtes dans le cadre de la future société des Postes canadiennes.

22) Tous les documents, directives, rapports ainsi que la correspondance concernant le rôle des Services de sécurité et des enquêtes dans la grève du Syndicat des postiers du Canada en octobre 1978.

23) Toutes les instructions écrites concernant l'utilisation des détecteurs de mensonges au cours des enquêtes des Services de sécurité et des enquêtes, que ce soit directement par lesdits Services ou par les forces de police qui participent à de telles enquêtes.

24) Toutes les instructions et directives rédigées à l'intention des Services de sécurité et des enquêtes ou à l'intention d'autres membres du personnel des Postes concernant la collaboration avec les agents des douanes.

25) Une copie du rapport et des documents à l'appui issus de l'enquête sur le vandalisme au bureau de poste de Toronto, conduite par M. Hubling.

26) Toutes les instructions et directives rédigées à l'intention du personnel des Services de sécurité et des enquêtes concernant l'obtention d'approbations sécuritaires pour le personnel des Postes.»

Dans les dossiers de cette Commission se trouve une lettre datée du 26 août 1980 adressée par le conseiller juridique du Ministère au conseiller juridique des syndicats dans laquelle il traitait de la demande de communication des documents énoncés aux points 1 à 17. Ce qui suit est un extrait de cette lettre. Chaque point correspond à ceux de la lettre du 11 août: (traduction)

«Point 1 — J'ai été avisé que le seul manuel qui existe est celui intitulé *Manuel de renseignements à l'usage des inspecteurs des Postes* que le Ministère est prêt à mettre à votre disposition en audience privée.

Point 2 — J'ai été avisé que les notes et la documentation auxquelles vous faites référence, s'ils existent toujours, seraient en la possession des candidats. J'annexe à la présente une liste des matières qui ont été traitées pendant les cours donnés entre 1973 et 1980, sauf pour 1975 et 1978, années pour lesquelles, m'a-t-il été dit, des données sur le programme n'existent plus. Je crois comprendre, cependant, que des cours furent donnés pendant ces années et que le programme et le choix normal de matières ont été respectés.

Point 3 — J'annexe à la présente une photocopie des divers avertissements utilisés à travers le Canada, comme ils nous ont été communiqués.

Point 4 — En l'absence de détails supplémentaires permettant l'identification de documents précis, le Ministère ne se propose pas de donner suite à votre demande à ce sujet.

- Point 5 — Une copie du Règlement sur les boîtes aux lettres se trouve ci-jointe.
- Point 6 — Ces documents vous ont déjà été communiqués à l'Annexe «C» de la pièce à l'appui no 15.
- Points 7, 8 et 9 — J'ai été avisé que ces documents furent déjà rassemblés et soumis à la Commission McDonald. Dans la mesure où la Commission McDonald est prête à les mettre à votre disposition, vous devriez en faire la demande directement auprès de celle-ci.
- Point 10 — En l'absence de détails supplémentaires permettant l'identification de documents précis, le Ministère ne se propose pas de donner suite à votre demande à ce sujet.
- Point 11 — J'annexe à la présente une copie des informations disponibles concernant les pertes relatives à la ville d'Ottawa.
- Point 12 — J'ai été avisé que M. Clare n'a aucun dossier personnel concernant M. Steele.
- Point 13 — La position du Ministère est que tous les dossiers d'enquêtes des Services de sécurité et des enquêtes sont confidentiels et qu'ils ne vous seront pas communiqués. Tous les rapports préparés au sujet de l'affaire Steele ne seront pas divulgués, pour la même raison.
- Points 14 et 15 — Le fondement de ces requêtes et leur rapport avec les matières en cause n'ayant pas été précisé, les documents ne seront pas communiqués.
- Point 16 — Des copies des organigrammes pertinents sont annexées à la présente lettre.
- Point 17 — Les documents préparés au sein du Ministère pour considération et étude par les membres de la direction des Postes ne seront pas communiqués.»

Le même jour, le conseiller juridique du Ministère était censé se pencher sur les points 18 à 26, et le paragraphe suivant est extrait d'une lettre datée du même jour: (traduction)

«En ce qui concerne votre requête antérieure, tous les efforts seront faits pour s'informer de l'existence de ces documents et de l'endroit où on peut les trouver à la suite de quoi une décision quant à leur communication sera prise. Dans la mesure où vous penseriez que cela pourrait avoir une influence quelconque sur votre capacité de préparer une soumission, je suggère que vous

poursuiviez la ligne de conduite que vous jugez nécessaire et qui peut être justifiée devant la Commission et que vous agissiez en conséquence.»

Le 3 septembre dernier, les conseillers juridiques furent invités à faire des soumissions orales à la fin desquelles, il fut demandé à la présente Commission de prendre une décision relative à la communication des documents demandés. Le conseiller juridique des syndicats suggéra que la Commission fasse exécuter sa décision en émettant un bref d'assignation pour obliger la communication de tous les documents ou bien de la plupart des documents recherchés.

La position du conseiller juridique des syndicats est que la plupart des documents demandés au Ministère ont déjà pleinement fait l'objet de discussions lors des audiences publiques et que, dans ces circonstances, les documents n'ont plus aucun caractère confidentiel et la communication de ceux-ci ne devrait plus tarder. Il fut également suggéré que les documents en rapport avec la Direction des services de sécurité et des enquêtes soient examinés avec minutie pour permettre aux parties accréditées auprès de la Commission de faire des soumissions complètes et adéquates. Le conseiller juridique des syndicats conclut en suggérant qu'un bref d'assignation soit émis, imposant la communication des documents soit directement au conseiller juridique des syndicats soit à la Commission. De plus, le conseiller juridique des syndicats soutint que son droit d'inspecter les documents et de faire d'autres soumissions quant à la diffusion publique de certains documents ou de tous les documents soit maintenu.

Le conseiller juridique du Ministère exprima l'avis que personne n'avait le droit d'exiger la communication des documents se trouvant en possession de la Commission ou en possession du Ministère. Dans un exposé juridique, le conseiller juridique du Ministère avança les arguments suivants: (traduction)

- «1. Personne n'a le droit d'exiger la communication de documents en possession de la Commission. Il peut être donné à des personnes la possibilité de faire leurs soumissions, mais exiger la communication de tous les documents et informations en possession de la Commission afin de pouvoir répondre à tout élément qui peut motiver la décision de celle-ci, serait usurper le rôle de la Commission.

B. Johnson and Co. (Builders), Ltd. c. Minister of Health (1947) 2 All E.R. 395.

Seafarers International Union of Canada c. CNR (1976) 2 F.C. 369 p. 381.

Advance Glass & Mirror Co. Ltd. et al. c. Attorney General of Canada and McGregor (1950) 1 D.L.R. 488.

British Columbia Packers Ltd. et al. c. Smith et al. (1961) O.R. 596, pp. 602-603.

2. Sous réserve des exceptions déjà mentionnées, la Commission n'a l'obligation de divulguer à aucune des parties, les pièces justificatives, l'information et tout avis dont elle se propose de tenir compte au moment de sa décision. La Commission est un organisme purement d'enquête qui entreprend une activité administrative. Puisqu'elle n'a aucun pouvoir de décision et que son rapport ne peut en aucune manière porter atteinte aux droits individuels, il n'y a aucun fondement pour dire qu'une telle obligation devrait exister. Même un tribunal dont le devoir est d'appliquer les règles de justice naturelle n'est pas dans l'obligation de divulguer tous les documents dont il a eu connaissance.

Advance Glass & Mirror Co. Ltd. et al. c. Attorney-General of Canada and McGregor (1950) 1 D.L.R. 488.

Nicholson c. Haldimand-Norfolk Regional Board of Commissioners of Police and Attorney-General for the province of Ontario (1979) 1 S.C.R. 311, p. 327, citant avec approbation *Selvarajan c. Race Relations Board* (1976) 1 All E.R. 13, p. 19.

La règle fondamentale est que, si une personne peut être exposée à des poursuites ou privée de recours ou de réparations, ou d'une façon quelconque peut subir un préjudice... les arguments portés contre elle doivent lui être révélés et l'occasion d'y répondre doit lui être donnée. L'organisme d'enquête demeure, cependant, maître de ses propres procédures. Il n'est pas obligé de tenir d'audiences; il peut tout faire par écrit. Il ne lui incombe pas de donner tous les détails des arguments contre une personne; il est suffisant de donner les grandes lignes des motifs...

La décision de la Commission de tenir des audiences ne peut conférer à des personnes autres que les membres de la Commission des droits qu'elles n'auraient pas autrement.

Seafarers (ante) p. 375.

3. L'article 13 de la Loi sur les enquêtes donne le droit statutaire de se faire entendre à toute personne contre laquelle la Commission doit faire un rapport alléguant une mauvaise conduite. C'est uniquement en vertu de cette disposition que quiconque peut revendiquer un droit à la divulgation, et dans ce cas, le droit ne serait que celui de la communication du fonds de l'affaire contre la personne qui sera accusée de mauvaise conduite. Il

n'est pas envisagé qu'un tel rapport sera fait par la présente Commission et, en tout cas, un tel rapport serait précédé de l'avis prévu à cet article. Même dans les cas où un tel rapport serait fait, en l'absence d'une disposition législative expresse, la Commission ne serait autorisée à divulguer à une partie que les preuves afférentes aux allégations portées contre elle.

Advance Glass (ante)

Canadian Fishing Co. Ltd. et al. c. Smith et al. (1962) 32 D.L.R. (2d) 641, pp. 652-657

B. Johnson (ante), p. 404

British Columbia Packers Ltd. et al. c. Smith et al. (ante)

4. La Commission a l'obligation d'enquêter et de faire un rapport au Ministre sur certaines activités du ministère des Postes. Elle peut consulter, dans l'exercice de ses fonctions administratives, tous les dossiers et documents appartenant au ministère des Postes. La communication d'une telle documentation à toute personne autre que les membres de la Commission, ne peut être envisagée. L'obligation de la Commission dans ce cas et son pouvoir de communication se limitent à la divulgation de l'information qui est révélée en vue de tout «quasi-lis» qui relève des dispositions de l'article 13 de la Loi sur les enquêtes. Agir autrement constituerait un empiètement sur les droits privés.

Local Government Board c. Arlidge (1915) A.C. 120, p. 137

B. Johnson (ante), pp. 400-401

British Columbia Packers Ltd. et al. c. Smith et al. (ante)»

Le conseiller juridique de la Commission a pour position que la Commission ne doit émettre un bref d'assignation en blanc à aucune partie car l'exercice d'un tel pouvoir équivaldrait à renoncer au contrôle de l'enquête, ce qui, dans les circonstances, serait inapproprié. De plus, il affirme que l'exercice des pouvoirs accordés à la présente Commission en vertu de l'article 8 (auquel il est fait référence ci-dessus) est un pouvoir qui devrait être exercé avec précaution et toujours dans l'intérêt de la Commission.

Le conseiller juridique de la Commission a également exprimé la vue que certains points que comporte la demande de communication manquent de particularité et que les paramètres de la requête sont si larges qu'il est impossible d'y satisfaire. En ce qui concerne ce dernier commentaire, la Commission note que dans de nombreux cas en effet, le manque de précision de la requête pose le plus grand problème et qu'au moins dans un cas, sinon plus, il est impossible d'y satisfaire.

Le conseiller juridique de la Commission est cependant d'avis que par souci d'équité, la communication de certains documents pourrait être satis-

faite lors d'audiences à huis clos pour aider le conseiller juridique des syndicats à préparer son plaidoyer final et que d'autres documents pourraient être rendus publics immédiatement après leur communication audit conseiller juridique.

En raison de l'abondance de la jurisprudence dans le domaine de la communication de documents par les tribunaux administratifs et l'absence totale de précédents concernant les commissions d'enquête, je suis d'avis qu'il serait utile de passer en revue la jurisprudence à ce sujet avant de prendre une décision relative à la requête du conseiller juridique des syndicats.

Dans l'affaire *Local Government Board c. Arlidge* (1915) A.C. 120, le vicomte Haldane, Grand chancelier, aborde le problème de la procédure que doivent suivre les commissions administratives et la question de la divulgation. Il fait le commentaire suivant à la page 137: (traduction)

«Je suis enclin à penser que, dans bien des cas, les désavantages d'une telle divulgation seraient plus nombreux que les avantages. Et je suis certain que, s'il était décidé dans les cours d'imposer une telle divulgation, cela pourrait constituer une entrave sérieuse à la franchise qui doit régner parmi les membres d'un personnel accoutumé à des tâches minutieusement détaillées et le plus souvent difficiles et délicates. Le même argument mènerait à la divulgation de l'ensemble du dossier. Le dossier peut contenir et fréquemment contient les points de vue d'inspecteurs, de secrétaires, d'assistants et de consultants ayant divers degrés d'expérience. Les opinions de la plupart d'entre eux peuvent différer, mais l'ensemble constitue les documents utilisés au moment de la décision finale. Etablir une règle qui exigerait que cette décision, sur demande et comme principe de droit, doive être accompagnée de la divulgation des éléments au dossier de sorte que la décision puisse être affaiblie, renforcée ou jugée de cette façon, serait, à mon avis, incompatible avec l'efficacité, avec la pratique et avec la vraie théorie de l'entière responsabilité parlementaire de mesures ministérielles. A mon avis, ceci est compris comme étant la conséquence normale et légitime de tout ministère investi par la loi du pouvoir de prendre des décisions.»

Il conclut à la page 138: (traduction)

«Dans cette affaire, ces opinions peuvent être illustrées par la requête. Le défendeur admet qu'une enquête locale publique fut tenue; mais il demande

- (1) de consulter comme un droit, le rapport qui a été fait au ministère à ce sujet, et
- (2) d'être de nouveau entendu sur l'ensemble de l'affaire.

«Je pense qu'aucune de ces requêtes n'est justifiée. Et en ce qui concerne la dernière, j'ajouterais que le fait même que la Loi impose expressément que de la publicité soit faite lors de toute

enquête locale, pour des raisons précises, ainsi dans des cas de salubrité où l'intérêt du public pour celle-ci est évident, annule par là-même toute obligation exigeant de la publicité sur les nombreuses autres mesures prises dans le cadre des activités d'une division administrative. Je partage totalement l'opinion de Lord Summer à ce sujet.

«Les mots 'justice naturelle' sont utilisés dans des plaidoyers et quelquefois dans des exposés judiciaires préliminaires. Mes Seigneuries, lorsqu'une commission administrative centrale traite un appel d'un pouvoir local, elle doit faire de son mieux pour agir de façon juste et d'atteindre des buts justes par des moyens justes. Si une loi prévoit les moyens, elle doit les utiliser. Si elle n'a pas de ligne de conduite définie, elle doit quand même agir honnêtement et en employant des moyens honnêtes. A cet égard, certaines habitudes et méthodes de la procédure judiciaire sont susceptibles d'être limitées; et des méthodes qui ressemblent à celles employées par les avocats auront probablement la faveur des avocats. Mais que la magistrature prenne la liberté d'imposer ses propres méthodes aux fonctionnaires supérieurs ou subalternes constitue une usurpation. Et l'assomption que les méthodes de justice naturelle sont par nécessité celles des cours de justice n'est absolument pas fondée. Ceci s'applique expressément aux différentes étapes de la procédure et aux formes de plaidoieries. Dans la mesure où le terme 'justice naturelle' signifie qu'une décision ou une instance devrait être équitable, il s'agit d'une pensée innocente malgré qu'elle puisse être une expression ronflante. Mais dans la mesure où cette expression essaie de rejeter l'ancienne loi naturelle, il s'agit d'une mutation confuse et injustifiable vers la sphère morale d'un terme employé à d'autres desseins; et dans la mesure où on a recours à cette expression à d'autres fins, elle devient dénuée de sens.»

Dans l'affaire *Re The Imperial Tobacco Co. Ltd. et al. and McGregor* (1939) O.R. 213, la question en litige devant la Haute Cour de justice de l'Ontario était de savoir si un bref de *certiorari* peut annuler un rapport en vertu de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions. Le juge Hogg refusa de prononcer la décision attendue mais fit les commentaires suivants sur les tribunaux administratifs à la page 219: (traduction)

«La question de savoir si l'enquête faite par le Commissaire sur les affaires des compagnies requérantes est une procédure judiciaire ou non et si le rapport fait par le Commissaire porte ou pourrait porter atteinte aux droits desdites compagnies, ne peut, en raison des jugements du Comité judiciaire dans les appels mentionnés ci-dessus, faire l'objet d'une délibération. L'enquête est une procédure administrative et non judiciaire. Elle est conduite dans le but d'obtenir des informations qui sont soumises au ministre du Travail avec les conclusions du Commissaire basées sur de telles informations. Les droits des personnes dont les activités commerciales ont fait l'objet de l'enquête ne sont pas déterminés ou touchés par le rapport lui-même, et une autre action, sans aucune relation avec le rapport, est nécessaire pour que de tels droits soient atteints.

«Le principe selon lequel un bref de *certiorari* ne sera pas émis lorsqu'il s'agit de procédures qui ne sont pas judiciaires et dont le résultat ne détermine ni ne porte atteinte aux droits de la partie à de telles procédures, a été fermement établi par des jugements rendus dans plusieurs causes célèbres par les cours d'Angleterre et le Comité judiciaire.»

Dans l'affaire *B. Johnson & Co. (Builders) Ltd. c. Minister of Health* (1947) 2 All E.R. 395, la Cour d'appel d'Angleterre traite de la communication de documents et du devoir d'agir en toute justice. Une fois de plus, bien que la décision ne traite pas des commissions d'enquête, il est clair, d'après le principe établi par la cour, qu'un Ministre n'a aucune obligation de communiquer des documents sur lesquels il s'est basé afin de prendre une décision en vertu de la Loi sur le logement. M. Greene, garde d'archives, exprima à la page 400: (traduction)

«Dans l'hypothèse, par exemple, où les défendeurs ont tort dans leur contestation et qu'il n'y avait aucune obligation de divulguer ces documents, je peux très bien comprendre que certaines personnes puissent dire: 'Bon, à moins qu'il n'y ait eu une autre objection quelconque, le Ministre aurait dû, en toute justice, faire savoir à ces personnes ce que son dossier contenait sur ce sujet.' Si la Couronne a raison et si les défendeurs ont tort, l'affirmation qu'en toute équité il aurait dû divulguer cette information signifie simplement que, comme l'on s'attend à ce qu'un Ministre agisse en toute justice, on pouvait s'attendre à ce qu'il divulgue les renseignements en question. Cela ne signifierait pas que son défaut de le faire équivaldrait à un manquement à un devoir que lui impose la loi et qui pourrait être évoqué et imposé dans les cours. D'un autre côté, si l'expression 'doit agir en toute justice' se réfère strictement à sa fonction semi-judiciaire, alors son sens est totalement différent. Dans ce cas, cela veut dire non pas que l'on doit s'attendre à ce qu'un Ministre, dans l'exercice général de ses fonctions, agisse en toute justice, mais que s'il n'agit pas en toute justice, il viole une règle établie par les cours relative au comportement d'un fonctionnaire quasi-judiciaire. Par conséquent, si l'on utilise cette phrase, il est important à mon avis de savoir avec certitude lequel des deux sens on lui attribue.»

L'une des décisions les plus souvent citées en ce qui concerne le pouvoir de divulguer les pièces justificatives est l'affaire *British Columbia Packers Ltd. et al. c. Smith, MacDonald and Attorney-General of Canada* (1961) O.R. 596, décision du juge Parker de la Haute Cour de justice de l'Ontario qui de nouveau traite de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions (Canada).

La similitude entre certaines dispositions de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions et un certain article de la Loi sur les enquêtes rend une partie de cette décision tout-à-fait probante. Le juge Parker à la page 601 affirma: (traduction)

«Puisque la loi fixe dans le détail ce qui doit être fait des documents et ce qui doit être communiqué aux personnes contre lesquelles une accusation est portée, il est nécessaire de décider si la Commission peut agir d'une façon autre que celle prévue par la loi. Si la Commission d'enquête sur les pratiques restrictives du commerce est un organisme purement administratif, dans ce cas, ses pouvoirs ne peuvent se retrouver que dans la loi qui l'a créée.»

Le juge Parker conclut, à la page 605: (traduction)

«Même si l'article 19(1) donne à la Commission le pouvoir d'examiner l'ensemble de la preuve et les documents obtenus par le directeur, il ne semble pas qu'il y ait quoi que ce soit dans la loi qui autorise le directeur ou le Président à divulguer des informations obtenues lors d'une enquête privées ou à communiquer à d'autrui des documents confidentiels appartenant à une personne dont les intérêts diffèrent, avant qu'un rapport ne soit fait au ministre de la Justice ou que des accusations soient portées. En suivant la loi à laquelle je viens de me référer, j'ai le sentiment que la Cour peut de bon droit pencher en faveur d'une interprétation qui ne porte pas atteinte aux droits privés.»

Une décision mentionnée dans l'affaire *B.C. Packers* (à laquelle il est fait référence ci-dessus) et celle dans l'affaire *Advance Glass & Mirror Co. Ltd. et al. c. Attorney General of Canada and McGregor* (1950) 1 D.L.R. 488, le juge Parker dans l'affaire *B.C. Packers* à la page 603 cita Mackay dans l'affaire *Advance Glass & Mirror* dans les termes suivants: (traduction)

«MacKay dans l'affaire *Advance Glass & Mirror Co. Ltd. et al. c. A.G. Can. & McGregor* (1950) 1 D.L.R. 488, (1949) O.W.N. 451, 12 C.P.R. 94. Dans cette affaire, certaines parties voulaient consulter les témoignages et les pièces justificatives et le Commissaire décida qu'elles n'avaient pas qualité de le faire. Aux pages 691-2 D.L.R., aux pages 453-4 O.W.N., aux pages 97-8 C.P.R., le juge MacKay affirma:

'Il est admis que le tribunal est un tribunal administratif. Il n'est pas prétendu que la Couronne a agi de façon injuste ou partielle dans les circonstances. Il n'est pas prétendu que la loi est *ultra vires* — elle est clairement *intra vires*. Le pouvoir conféré par la loi, même s'il est trop rigoureux, doit être respecté par les Cours.

'J'ai étudié avec soin toutes les causes citées par le conseiller juridique et j'en ai lu de nombreuses autres.

'En vertu de la loi, la procédure adoptée par le Commissaire est, à mon avis, finale, et ne peut aucunement être révisée en recourant à une procédure judiciaire. Il est clair que les requérants ont reçu un avis raisonnable des accusations de mauvaise conduite portées contre eux. La question est de savoir si on leur a donné ou non «l'occasion de se faire entendre». Dans l'interprétation des lois, il existe des principes fondamentaux parmi lesquels un, à savoir que le langage doit être compris dans son sens commun à moins que cela ne conduise à une absurdité. Je fais face moi-même à une difficulté lorsque j'essai d'interpréter le mot «enten-

dre» dans l'article 13 de la Loi sur les enquêtes comme étant un synonyme du mot «audition». Il me faut plutôt interpréter «l'occasion de se faire entendre» comme signifiant l'occasion d'être présent et de faire des dépositions en rapport avec les accusations et l'avis, comme les requérants le jugent acceptable. Il existe un autre aspect en matière d'interprétation: quel est dans la version anglaise, le sens du mot «full»? Le conseiller juridique des requérants soutient que «full opportunity» devait inclure le droit de voir et d'interroger tous les témoins. Ce n'est pas à moi de me prononcer quant à la justesse de cette affirmation. Je suis d'avis que la loi ne permet pas une interprétation aussi large.»

La Cour suprême du Canada dans la décision *Canadian Fishing Co. Ltd. et al. c. Smith et al.* (1962) 32 D.L.R. (2d) 641, a repris favorablement des extraits de la décision *B.C. Packers Ltd. et al. c. Smith* (mentionnée ci-dessus) et à la page 652, le juge Locke dit: (traduction)

«La disposition à prendre sur cette question dépend, à mon avis, de l'interprétation qui devrait être faite quant au langage dans l'alinéa (1)(b) de l'article 18, dans la mesure où cela concerne une personne contre laquelle une allégation a été faite par le directeur.

«L'exposé de la preuve devant être soumis à la Commission doit nécessairement renfermer les pièces justificatives et les documents ayant trait à toutes les allégations qui ont été faites. Mais lorsque, comme dans cette affaire, il y a des allégations de conduite contraire à la loi envers quatre des compagnies et qui portent sur des ententes prétendument conclues *inter se*, relativement à la pêche au saumon avec laquelle Stevens et d'autres responsables syndicaux n'ont rien à voir et des accusations d'une telle conduite portées contre Rigby, Stevens, Gordon et Parkin en rapport avec la pêche au chalut ce qui ne concerne aucun des appelants, il est néanmoins proposé que, l'ensemble de la preuve rassemblée lors de toutes les enquêtes ainsi que les documents pertinents soient communiqués à des personnes autres que celles contre lesquelles les allégations ont été faites?

«La règle fondamentale dans l'interprétation des lois du Parlement est qu'elles doivent être interprétées en respectant l'intention du Parlement qui les a adoptées. L'article 15 de la Loi d'interprétation, S.R.C. 1952, c.158 qui s'applique à cette loi, précise que chaque loi est censée être réparatrice et doit par conséquent s'interpréter de la façon juste, large et libérale la plus propre à assurer la réalisation de l'objet de la loi, selon son intention, son sens et son esprit véritables.

«L'alinéa (1)(b) doit être considéré en même temps que les paragraphes (2) et (4) de l'article 18 qui rend l'objet de la requête parfaitement clair, à savoir, de permettre à une personne de se présenter devant la Commission lors de l'audience pour présenter des arguments contre les allégations faites contre lui, comme cela peut lui être conseillé.»

Il ajouta de plus à la page 654:

«Les appelants ont cependant, à mon avis, droit à une déclaration selon laquelle, en conformité avec le texte de l'article 18 de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions, le directeur et, dans cette affaire, la Commission, doivent fournir à chaque personne contre laquelle une allégation est faite dans l'exposé de la preuve, une copie de la preuve recueillie à la demande du directeur, seulement dans la mesure où une telle preuve rapporte les allégations faites contre cette personne et des copies des seules pièces provenant des compagnies appelantes et se rapportant aux allégations faites contre cette personne. A cet effet, j'accepterais les appels.»

De nouveau, je remarque la similitude entre certaines dispositions de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions et l'article 13 de la Loi sur les enquêtes en ce qui concerne l'avis aux personnes dont la conduite peut faire l'objet d'observations défavorables. Dans *Seafarers International Union of Canada c. CNR* (1976) 2 F.C. 369, la Cour fédérale du Canada aborda le principe de justice nationale et je note en particulier, les commentaires du juge Pratte à la page 375:

«Le but de l'enquête tenue par la Commission ne consiste pas seulement à lui permettre de juger de la validité des divers arguments soulevés par les avocats des opposants à l'appui de leur opposition; la Commission est également tenue de se faire une opinion quant aux effets de l'acquisition proposée. Si la Commission décide de tenir une audience publique en vertu de l'article 27(4)(a), cette audition ne constitue rien de plus qu'une partie de son enquête. La décision de tenir une audience publique ne transforme pas l'enquête de la Commission en un débat contradictoire. Je ne vois pas comment le fait de tenir une audience publique confère aux opposants des droits qu'ils n'auraient pas autrement. Les droits des opposants ne varient pas selon la décision de la Commission de tenir ou non une audience publique.»

La décision la plus récente concernant la question sur laquelle je dois me prononcer est la décision *Nicholson c. Haldimand-Norfolk Regional Board of Commissioners of Police and Attorney-General for the Province of Ontario* (1979) 1 S.R.C. 311, qui traite de la question de justice naturelle et des tribunaux administratifs. En traitant de la Loi sur la police, le juge en chef de la Cour suprême du Canada, souligne la nécessité de donner à une personne qui est congédiée, l'occasion de répondre. A cet égard, la portée de la décision n'a qu'une application marginale à l'égard de la requête faite à la présente Commission et la notion selon laquelle les personnes devraient être traitées en toute justice et non arbitrairement est non seulement une notion à laquelle je souscris mais il s'agit d'une notion qui, à mon avis, a prévalu tout au long de cette enquête.

Comme on l'a déjà signalé, la Loi sur les enquêtes ne mentionne pas le droit de consultation d'information par les intéressés ni la communication de documents à ces personnes. Alors que l'article 7 donne aux commissaires de larges pouvoirs et le droit de consultation de toute information, il ne permet pas d'élargir ce droit à une tierce partie. Il pourrait être prétendu que les pouvoirs prévus à l'article 7 ne peuvent être exercés que dans un contexte limité à l'avantage de la Commission puisqu'aucune disposition de la Partie II n'oblige même la Commission à tenir d'audiences publiques.

Seules les dispositions de l'article 13 de la Loi évoquent la question de l'avis et cet article ne traite pas de la divulgation. Bien que l'on puisse assumer sans contredit que dans l'exercice normal de ses pouvoirs, une commission agissant en vertu de l'article 13, permettrait la divulgation, l'article ne fait aucune mention de ce point et la question pourrait même être discrétionnaire.

Le rôle d'une commission d'enquête est purement administratif et n'est en aucun cas quasi-judiciaire. Voir l'affaire *Celovsky c. Newcombe et al.*, Cour fédérale du Canada, le 12 février 1980, le juge Cattanach.

Dans l'ouvrage *Administrative Law Practice*, les auteurs Reid et David vont jusqu'à affirmer que les règles de justice naturelle peuvent ne pas s'appliquer à la procédure d'une telle commission. Ces auteurs vont même jusqu'à suggérer que les audiences publiques ne sont pas nécessaires et que le tribunal est seul maître de sa procédure dans la mesure où celle-ci lui semble juste et pratique, selon les circonstances de l'affaire dont il est saisi. Le tribunal peut même limiter le contre-interrogatoire d'une partie ou de toutes les parties. Voir l'affaire *St. John et al. c. Fraser* (1935) S.C.R. pages 441 à 453, dans laquelle la Cour suprême du Canada fut d'avis que le droit de contre-interrogatoire n'existe pas en *common law*. Lorsqu'une requête demande la communication de documents comme c'est le cas actuellement, la loi et la jurisprudence qui en découle protègent jalousement la discrétion des tribunaux d'enquête. Dans *Pergamon Press Ltd.* (1971) 1 Ch. pages 388 à 400, Lord Denning, garde d'archives dit: (traduction)

«... mais les directeurs de la compagnie veulent plus. Ils veulent voir les transcriptions des témoins qui déposent contre eux et ils veulent prendre connaissance de tous les documents qui pourraient être utilisés contre eux. Ils demandent ou au moins quelques-uns d'entre eux demandent le droit de contre-interroger les témoins.»

A la même page, il poursuit: (traduction)

«Ce genre de question devrait être laissé à la discrétion des inspecteurs. Ils doivent être les maîtres de leur propre procédure. Ils ne devraient être soumis à aucune règle sauf: celle d'être

justes. Cela étant réglé, ils devraient faire leur rapport avec courage et franchise, sans rien cacher. L'intérêt public l'exige.»

Le juge Buckley écrit à la page 407: (traduction)

«La divulgation de l'information qui sera nécessaire à cette fin doit dépendre des circonstances particulières de la cause. Dans une cause ordinaire, elle peut — et je pense que ce ne serait pas souvent le cas — ne pas impliquer la divulgation de l'identité des témoins et la divulgation des transcriptions. Il est certain que normalement cela n'impliquerait pas de donner l'occasion de contre-interroger tous les autres témoins, et, à vrai dire, il paraît que les inspecteurs ne pourraient pas obliger un témoin à se soumettre à un contre-interrogatoire. Savoir si cela impliquerait de mettre le directeur ou le fonctionnaire concerné en présence des preuves littérales, le tout dépendrait des circonstances de la cause. Jusqu'à ce qu'un inspecteur en arrive au point où il devra ou au moins pourra, faire un rapport préjudiciable sur un directeur ou un fonctionnaire, il sera prématuré pour lui de décider ce qu'il devra faire pour donner au directeur ou au fonctionnaire une bonne chance d'expliquer l'affaire. Dans la présente affaire, les appelants ont eu, je pense, tort d'essayer d'obtenir de la part des inspecteurs des promesses ou des assurances sur la façon dont ils conduiraient l'enquête à ses débuts. Le droit de chacun d'entre eux à tout élément d'information quant au déroulement de l'enquête dépend du fait de savoir si les inspecteurs sont disposés à les critiquer dans leur rapport et si tel est le cas, la nature de la protection à laquelle chacun d'entre eux a droit, en toute justice, dépendra de la nature d'un éventuel commentaire préjudiciable et de la preuve qui s'y rattache reçue par les inspecteurs.

«Ce sont des points qui, je pense, restent à la discrétion des inspecteurs, discrétion qu'ils doivent exercer en traitant en toute justice quiconque pouvant subir un préjudice suite à leur rapport. A mon avis, dans cette cause, les inspecteurs ont adopté une attitude parfaitement correcte.

«Je suis d'accord que l'appel soit rejeté.»

Comme il a été établi dans la première décision de la présente Commission, j'ai essayé de mener les travaux de la Commission d'une façon aussi publique que possible, confiant qu'une telle ouverture d'esprit ne servirait qu'à éclairer la Commission quant à son mandat. J'ai permis un contre-interrogatoire complet de tous les témoins. Une telle approche, cependant, ne doit pas faire croire que les paramètres de la recherche devraient être sans limites. Un ordre de communication de documents sans précision sur les limites de consultation, imposé à l'une ou l'autre des parties, équivaldrait à «la communication des toutes les pièces» ou en reprenant les termes du conseiller juridique du Ministère à «une grande expédition d'exploration dans les affaires du Ministère». Par ailleurs, je suis d'avis que le défaut d'identifier avec précision certains des documents demandés, entrave sérieusement tout effort d'y donner suite de façon effective.

C'est à la lumière de ceci, que je souhaite discuter de chacune des pièces demandées et prendre une décision pour chacune d'entre-elles. Pour faciliter les choses, j'ai utilisé les numéros indiqués par le conseiller juridique des syndicats. Après un examen minutieux des arguments et des exposés, je suis d'avis que le Ministère a donné suite de façon satisfaisante à la requête relative aux points 1, 2, 3, 5, 6, 7, 8, 9, 11, 12 et 16 et que ces documents seront mis à la disposition du conseiller juridique des syndicats dans la forme sous laquelle ils ont été déposés.

Les points 4 et 10, à mon avis, souffrent d'un manque de précision et je ne demanderai pas la communication de ces documents en vue de la préparation des soumissions. Si ces deux points sont identifiés de façon plus précise, ils pourront faire l'objet d'un autre examen, afin d'autoriser leur communication sous une forme ou une autre, avant les soumissions finales. J'ai confiance que les Conseillers juridiques peuvent s'entendre sans avoir recours à nouveau à la Commission.

Il fut suggéré que jusqu'à leur communication, les documents ne puissent être identifiés, mais je rejette un tel argument, le considérant frivole. Il est évident qu'après plusieurs semaines d'audiences, ces documents ont été identifiés et toute contestation à ce sujet ne semble vraiment pas sérieuse.

Point 13 — La demande des documents relatifs à un certain dénommé Allen Steele et à l'enquête subséquente du ministère des Postes sur la conduite des deux inspecteurs des Postes, soulève un certain nombre de questions. Tout d'abord, une telle enquête est classée comme étant « confidentielle » et ne pourrait être divulguée sans que la Commission ne décide unilatéralement d'enlever la cote sécuritaire en question. Une autre question émane du fait que le conseiller juridique des syndicats a indiqué au début des audiences que l'affaire Steele pourrait éventuellement faire l'objet d'une procédure civile et que la divulgation des documents s'y rapportant ne devrait pas servir de communication pour la procédure civile. Ma dernière préoccupation, mais non la moindre, concerne les droits privés des individus touchés par l'existence d'un tel rapport. Si les droits des individus se doivent d'être protégés, quel est le sérieux de cette protection, si la Commission permet la divulgation publique d'un rapport confidentiel qui pourrait porter préjudice aux intérêts des personnes citées dans celui-ci? Après la communication dudit rapport, l'article 13 de la Loi sur les enquêtes pourrait entrer en jeu et éventuellement un avis pourrait être donné aux parties intéressées. Ne pourrait-il pas être également suggéré que la demande de communication du rapport, en supposant que tous les autres arguments soient surmontés, fasse l'objet d'observations de la part du conseiller juridique qui représente les personnes citées dans le rapport? Pour ces diverses raisons, je ne suis pas

d'avis que les documents signalés au point 13 puissent ou doivent être communiqués.

Points 14 et 15 — La pertinence de cette demande et la disponibilité des documents sont telles que je demanderai et ordonnerai que la requête relative aux points 14 et 15 soit satisfaite immédiatement.

Point 17 — La demande pour les documents concernant la proposition d'accorder le titre d'agent de la paix aux fonctionnaires des Services de sécurité et des enquêtes est une requête qui concerne des mémoires internes rédigés dans le but d'informer le Ministre des Postes à ce sujet. Les arguments, soit en faveur, soit opposés à l'octroi du titre d'agent de la paix, peuvent avoir été considérés. Mais puis que ces documents concernent des conseils donnés par des fonctionnaires à un ministre de la Couronne, je suis d'avis qu'un ordre de communication ne devrait pas être émis puisque l'immunité ministérielle pourrait être invoquée et je ne propose pas donc d'imposer la communication de ces documents. Par ailleurs, je suis d'avis que le sous-ministre des Postes, ayant choisi de se présenter devant cette Commission, pourra avoir l'occasion d'exprimer ses opinions sur cette question. A ce moment-là, le conseiller juridique des syndicats aura donc la possibilité d'obtenir les détails recherchés en vue de faire des recommandations adéquates et de présenter des arguments à la Commission à ce sujet.

Point 18 — La demande est beaucoup trop générale et vague pour que la communication soit imposée. Dans un esprit d'équité, cependant, la Commission serait disposée à demander la communication de toute étude traitant de l'impact de la télévision en circuit fermé sur le moral des employés. Si une telle étude n'existe pas, le conseiller juridique du Ministère peut déposer auprès de la Commission un affidavit au nom du Ministère précisant ce fait et la demande sera ainsi satisfaite.

Point 19 — Je suis d'avis que la communication des documents concernant le congédiement de M. Raedler constitue une atteinte injustifiée aux droits d'un ancien employé et ne peut être ordonnée sans le consentement exprès de M. Raedler. Par ailleurs, je suis d'avis que les questions soulevées relativement au congédiement de M. Raedler ont été explorées à fond lors des audiences de la Commission à Vancouver et que'une étude plus poussée de ce dossier dans le forum public de la présente Commission ne s'impose pas.

Point 20 — Une grande partie des pièces relatives aux cours de formation et d'instruction donnés dans la Région postale de l'Ouest ont déjà été remises à la Commission et celles-ci sont à la disposition du conseiller juridique des syndicats pour examen. Cette demande, à mon avis, a été satisfaite.

Point 21 — Le projet de loi prévoyant l'établissement de la Société canadienne des postes ne précise aucun rôle pour les membres des Services de sécurité et des enquêtes dans la future société et en conséquence, la requête relative à ce point est sans fondement. Toutefois, je suis d'avis que si une politique sur cette question est élaborée par le Ministère, on devrait en faire part à la Commission. Le manque de politique à cet égard pourrait être confirmé par un affidavit au nom du Ministère qui sera alors déposé auprès de la Commission. Si un énoncé de politique à ce égard est soumis à la Commission, celle-ci l'examinera afin de déterminer si l'immunité ministérielle peut être invoquée.

Point 22 — S'il existe un énoncé précis de politique, je suggérerais qu'il soit communiqué à la Commission aux fins d'étude. Si un tel énoncé de politique concernant la grève du Syndicat des postiers du Canada, en octobre 1978, n'existe pas, l'absence d'énoncé à ce sujet pourrait être confirmée par un affidavit déposé auprès de la Commission. Si un tel affidavit est déposé, la Commission se réserve le droit de l'examiner avant d'envisager sa communication, afin de déterminer s'il est dans l'intérêt des parties intéressées que la Commission en exige la divulgation, tout en tenant compte de l'immunité ministérielle.

Point 23 — Toutes les instructions rédigées à l'intention du personnel des Services de sécurité et des enquêtes et traitant des détecteurs de mensonges ont déjà été signalées et communiquées dans le *Manuel de renseignements à l'usage des inspecteurs des Postes*. Par ailleurs, je suis d'avis que la Commission n'a pas le pouvoir d'ordonner à des corps de police extérieurs au Ministère de divulguer à une commission d'enquête constituée en vertu de la Partie II de la Loi sur les enquêtes toute politique ou instruction relatives à l'emploi des détecteurs de mensonges.

Point 24 — Si un énoncé de politique existe concernant la collaboration avec les agents des douanes, il doit être remis à la Commission aux fins d'étude; l'absence d'un tel énoncé devrait faire l'objet d'un affidavit. La Commission veut de nouveau souligner que si un énoncé de politique existe et s'il est produit, il ne sera communiqué qu'après la plus complète considération et en tenant compte de sa cote sécuritaire.

Point 25 — Le rapport de l'enquête sur le vandalisme conduite par M. Hubling selon les dispositions de l'article 48 de la Loi sur les postes est privilégié et est entre les mains du Ministre. La Commission ne considère pas approprié d'ordonner sa communication.

Point 26 — En ce qui concerne la cote sécuritaire ou les instructions et directives aux membres du personnel des Services de sécurité et des

enquêtes relatives aux vérifications sécuritaires pour les employés des Postes, la question a déjà été étudiée en détail et, en conséquence, les instructions font partie intégrante des témoignages. Dans un esprit d'équité, cependant, les énoncés de politique et les directives devraient être remis à la Commission pour examen, étude et communication, si la Commission la juge appropriée.

Dans ma première décision, j'ai signalé les nombreuses dispositions prises par la Commission pour assurer une consultation d'information des plus larges et pour permettre le contre-interrogatoire, par les différents conseillers juridiques, de tous les témoins se présentant aux audiences publiques et cela, malgré qu'il n'existe pas de prévisions, législatives ou autres, obligeant la Commission à agir ainsi. Il ne m'est pas nécessaire de rappeler que les dispositions mentionnées ci-dessus furent prises strictement dans un esprit d'équité. Le refus, dans la présente décision, de donner un droit de consultation plus large et de donner satisfaction quant à certains points, devrait être considéré à la lumière de ma première décision.

Daté à Ottawa, ce dixième jour d'octobre 1980.

Le commissaire,
René J. Marin