

DROIT ADMINISTRATIF

**les
commissions
d'enquête**



UNE NOUVELLE LOI

Commission de réforme
du droit du Canada

Document de travail 17

DROIT ADMINISTRATIF

**les
commissions
d'enquête**

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1977

Disponible gratuitement par la poste:

Commission de réforme du
droit du Canada

130, rue Albert, 7^e étage
Ottawa, Ontario K1A 0L6

N° de catalogue J32-1/17-1977

ISBN 0-662-00431-0

Avis

Ce *document de travail* présente l'opinion de la Commission à l'heure actuelle. Son opinion définitive sera exprimée dans le rapport qu'elle présentera au ministre de la Justice et au Parlement, après avoir pris connaissance des commentaires faits dans l'intervalle par le public.

Par conséquent, la Commission serait heureuse de recevoir tout commentaire à l'adresse suivante:

Secrétaire
Commission de réforme du droit du Canada
130, rue Albert
Ottawa, Ontario
K1A 0L6

Commission

L'honorable Antonio Lamer, président
L'honorable John C. Bouck, vice-président
Gérard V. La Forest, c.r., commissaire
Jean-Louis Baudouin, commissaire

Secrétaire

Jean Côté, B.A., B.Phil., LL.B.

Expert-conseil

Philip W. Slayton, B.A., B.C.L., M.A.

Chargés de recherche

Pierre Issalys, B.A., B.Ph., LL.L., D.E.S., Ph.D.
Alan D. Reid, B.A., B.C.L., LL.M.
Gaylord Watkins, B.Sc., LL.B., LL.M.

Conseiller spécial

Brian Crane, B.A. LL.B. M.A.

Table des matières

	PAGE
AVANT-PROPOS	1
I. INTRODUCTION	3
II. LES COMMISSIONS D'ENQUÊTE.....	5
A. Qu'est-ce qu'une «enquête»?	5
B. La <i>Loi sur les enquêtes</i> : un bref historique	7
III. LE RÔLE DES COMMISSIONS D'ENQUÊTE DANS LE DROIT PUBLIC CANADIEN	13
A. La consultation	14
(i) Le pouvoir législatif.....	14
(ii) Le pouvoir exécutif	16
B. L'enquête.....	16
(i) Le pouvoir exécutif	18
(ii) Le pouvoir législatif.....	18
(iii) Le pouvoir judiciaire	19
(iv) La police.....	20
(v) Conclusion	20
C. Conclusion.....	20
IV. LA STRUCTURE ET LES POUVOIRS DES COMMISSIONS.....	23
A. La fonction commande la forme	23
B. La distinction entre commissions consultatives et commissions d'enquête.....	23

	PAGE
C. Une possibilité: la méthode de «libre-service»	26
D. Les commissions consultatives	27
E. Les commissions d'enquête	31
(i) la constitution d'une commission d'enquête	31
(ii) les pouvoirs de la commission	34
(iii) la protection des intéressés	35
F. Conclusion.....	43
V. LA LOI SUR LES ENQUÊTES: UNE ÉVALUATION CRITIQUE	45
A. Le point	45
B. La loi actuelle: la Partie I	45
C. La loi actuelle: la Partie II	47
D. La loi actuelle: la Partie III.....	52
E. La loi actuelle: la Partie IV	54
F. Conclusion.....	54
VI. UNE LOI NOUVELLE POUR UN RÉGIME NOUVEAU	57
A. La dernière étape	57
B. Une loi nouvelle	57
C. Un guide pour les commissaires	64
VII. CONCLUSION.....	67
ANNEXE A—Texte actuel de la <i>Loi sur les enquêtes</i>	69
ANNEXE B—Avant-projet d'une loi nouvelle	73
ANNEXE C—Lois renvoyant à la <i>Loi sur les enquêtes</i>	81
ANNEXE D—Lois prévoyant des enquêtes sans renvoyer à la <i>Loi sur les enquêtes</i>	87
BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE	91
OPINION MINORITAIRE DU VICE-PRÉSIDENT	93

Avant-propos

Au cours des dernières années, la Commission a entrepris l'étude des problèmes généraux liés à la procédure devant les tribunaux administratifs, et elle a maintenant commencé à publier une série d'études concernant divers organismes permanents. Toutefois, en sus de ces tribunaux permanents, le gouvernement constitue fréquemment un autre genre de tribunal: des commissions *ad hoc*, consultatives ou d'enquête, sur un ou plusieurs sujets.

Ainsi qu'en témoigne le présent document, ces commissions ne relèvent pas nécessairement de l'une des divisions traditionnelles de l'État, c'est-à-dire le pouvoir législatif, le pouvoir exécutif et le pouvoir judiciaire. Elles remplissent des fonctions que ni l'un ni l'autre de ces derniers ne peuvent exercer efficacement et par conséquent, elles se sont révélées un précieux auxiliaire du gouvernement. Toutefois, étant donné qu'elles ne participent pleinement des attributs d'aucun des pouvoirs traditionnels de l'État, les commissions n'offrent pas toutes les garanties inhérentes à ces institutions classiques. Il s'ensuit que le recours aux commissions devrait se faire avec prudence et réserve, et comporter des garanties convenables pour la protection de l'individu.

Dans le présent document, la Commission soumet un certain nombre de propositions touchant les commissions, y compris un avant-projet d'une nouvelle loi sur les commissions consultatives et les commissions d'enquête, afin de connaître la réaction du public. Nous prendrons en considération les commentaires reçus dans la préparation des recommandations que contiendra notre rapport au Parlement. Aussi, vos commentaires sur nos propositions seront-ils accueillis avec plaisir.

Nos propositions de refonte de la *Loi sur les enquêtes* procèdent d'un débat en profondeur avec nombre de gens. Nous en sommes redevables, en particulier, aux membres de notre «Groupe d'étude sur les enquêtes», une équipe constituée par la Commission et formée d'un certain nombre d'anciens membres et avocats-conseils de commissions d'enquête. Bien que ce groupe ne soit en aucune manière solidaire des propositions soumises dans le présent document, ses précieux conseils ont permis d'approfondir le problème et de prendre conscience des difficultés qu'il présente. Nous lui sommes vivement reconnaissants de sa collaboration. Nous tenons également à remercier le comité formé par l'Association du Barreau canadien en vue d'assurer la liaison avec notre section Droit administratif, pour les conseils nombreux et pratiques qu'il nous a transmis.

I.

Introduction

Les commissions d'enquête attirent l'attention. Elles traitent souvent de questions importantes intéressant un large public—bilinguisme et biculturalisme, usage non-médical de stupéfiants, projet de pipeline dans la vallée du Mackenzie, pouvoirs des concentrations d'entreprises. Parfois elles enquêtent sur un scandale d'actualité—sur les affaires Lucien Rivard ou Gerda Munsinger, sur le comportement sexuel de fonctionnaires de l'immigration, ou sur les finances de la société aérienne nationale. A l'occasion, elles font l'objet de violentes attaques, en raison du choix des commissaires (sont-ils inaptes, dépourvus de représentativité, incompetents?), des méthodes employées (les droits des témoins ont-ils été respectés?), ou encore de leurs recommandations (sont-elles superficielles ou partiales?).

Les commissions d'enquête que l'on refuse de constituer soulèvent souvent autant de controverse que celles que l'on crée. L'opposition parlementaire insiste pour savoir qui a posé un acte répréhensible et à qui il a causé préjudice. La presse demande une enquête sur un problème politique grave. Le gouvernement, pour une raison ou l'autre, refuse de créer une commission, affirmant que les circonstances ne le justifient pas ou alléguant quelque autre motif «valable»: politiciens et pontifes de crier au «camouflage».

Ceux qui agissent comme commissaires se sont plaints de temps à autre du mécanisme d'enquête. Selon certains, il y a carence de directives sur la manière de procéder. Selon d'autres, le mandat de la commission est trop vague ou trop circonscrit. D'autres encore estiment que la loi d'habilitation laisse à désirer, que les droits des témoins sont incertains ou que les pouvoirs des commissions sont insuffisants.

Et ainsi, à mesure que la technique de l'enquête publique acquiert de plus en plus d'importance comme outil de gouvernement, on perçoit, de plusieurs parts, un accroissement proportionnel des critiques et des controverses. De plus en plus, le rôle des commissions d'enquête dans notre régime et leur manière de procéder sont remis en question.

Le présent document donne d'abord quelques renseignements sur les commissions d'enquête, dont un historique de l'actuelle *Loi sur les enquêtes*, (S.R.C. 1970, c. I-13). Puis, ayant situé les commissions d'enquêtes dans le cadre du droit public canadien, il en déduit les pouvoirs et les structures qu'il paraît souhaitable de leur donner. Il examine la loi actuelle à la lumière de ces pouvoirs et de ces structures. Enfin, il propose une loi nouvelle et, nous l'espérons, meilleure. Évidemment, la loi proposée n'est qu'un avant-projet visant à favoriser un débat public sur les questions soulevées par ce document.

II.

Les commissions d'enquête

A. Qu'est-ce qu'une «enquête»?

Le présent document ne traite que des commissions d'enquête fédérales. Des institutions analogues existent dans chacune des provinces, mais elles sont, bien sûr, des créations de la législation provinciale; elles traitent des questions relevant de la compétence provinciale et elles possèdent leurs propres caractéristiques.

En général, lorsque nous mentionnons dans le présent document «commission d'enquête», «commission» ou «enquête», nous faisons allusion à une enquête publique ou à une enquête ministérielle établie en vertu de la loi fédérale sur les enquêtes. Nous évitons l'expression «commission royale». Au sens strict, une commission royale est une commission créée sous le grand sceau du Canada, ce qui dans la pratique signifie habituellement une commission établie en vertu de la première partie de la *Loi sur les enquêtes*. Cependant, on abuse de l'adjectif «royal», qui n'est pas employé par certaines commissions habilitées à le faire tandis qu'il l'est par d'autres qui ne le sont pas. A notre avis, il est préférable de n'en pas tenir compte.

La *Loi sur les enquêtes* se divise en deux parties. La première partie traite des «enquêtes sur les affaires publiques», que l'on décrit comme des enquêtes «portant sur toute question touchant le bon gouvernement du Canada, ou la gestion de quelque partie des affaires publiques». La deuxième partie régit les enquêtes «concernant les départements»; les commissions créées en vertu de cette partie font enquête et rapport sur les affaires d'un ministère ou, dans certains cas, sur la conduite d'agents d'un ministère dans leurs fonctions officielles.

On compte au moins quarante-sept lois fédérales qui confèrent des pouvoirs d'enquête et renvoient à la *Loi sur les enquêtes* (on trouvera une liste de ces lois à l'Annexe C). Parmi ces lois, notons la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions*, la *Loi sur les corporations canadiennes*, la *Loi sur l'immigration*, le *Code canadien du travail*, la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique* et la *Loi sur la marine marchande*. En général, l'objet du renvoi à la *Loi sur les enquêtes* est de conférer à l'organisme ou au corps dont il s'agit les pouvoirs que confère la première ou la deuxième partie de la *Loi sur les enquêtes*. Ces diverses lois donnent à des fonctionnaires les pouvoirs d'un commissaire nommé en vertu de la première ou de la deuxième partie de la loi lorsqu'ils font enquête sur certains sujets. Ces sujets sont très divers: il peut s'agir d'infractions à la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions*, de compagnies soupçonnées d'avoir été constituées à des fins frauduleuses ou illicites, de savoir s'il y a lieu de permettre à une personne d'entrer au Canada ou d'y demeurer, des conditions d'emploi dans un établissement industriel ou des pertes de revenu d'un pêcheur par suite du déversement de polluants par un navire.

Il existe au moins quarante autres lois fédérales qui confèrent divers pouvoirs d'enquête sans faire référence à la *Loi sur les enquêtes* (on trouvera une liste de ces lois à l'Annexe D). Parmi ces lois, notons la *Loi antidumping*, la *Loi sur la faillite*, la *Loi sur les élections fédérales contestées*, la *Loi sur la Commission d'appel de l'immigration*, la *Loi nationale sur les transports*, la *Loi sur les chemins de fer*, la *Loi sur la Commission du tarif* et la *Loi sur les terres territoriales*. On accorde ainsi des pouvoirs d'enquête sur diverses questions: l'éventualité d'un préjudice sensible que pourrait causer le dumping de marchandises à la production canadienne de marchandises semblables; les infractions prévues par la *Loi sur la faillite*; les manœuvres électorales frauduleuses; les mesures d'aide tendant au développement économique judicieux des modes de transport relevant de la compétence fédérale; les accidents de chemin de fer et les mesures de prévention de tels accidents; les facteurs influant sur la production, la fabrication, le coût et le prix des marchandises produites ou importées au Canada; ou les questions relatives aux terres territoriales. Tantôt la loi accorde explicitement des pouvoirs d'enquête particuliers, tantôt elle renferme simplement une autorisation générale d'enquêter, et confie au gouverneur en conseil (c.-à-d. au Cabinet) le soin

de conférer des pouvoirs plus précis. Certaines enquêtes importantes ont été instituées en vertu de ces quelque quarante lois; l'enquête sur le pipeline de la vallée du Mackenzie, par exemple, a été ouverte en application de la *Loi sur les terres territoriales*.

Il n'est pas de notre ressort de recommander dans le présent document des changements particuliers aux lois qui renvoient à la *Loi sur les enquêtes*; de tels changements seront nécessaires dans plusieurs cas si l'on adopte une nouvelle loi conforme à celle que nous proposons. Évidemment, un examen minutieux de toutes les lois concernées s'imposera avant l'adoption d'une loi nouvelle. En principe, nous nous opposons à ce qu'une loi confère des pouvoirs en se référant au régime établi dans une autre loi, s'il en résulte qu'on ne puisse prendre connaissance facilement et entièrement des pouvoirs attribués ainsi à des personnes ou institutions ou que des pouvoirs inappropriés leur soient ainsi conférés. Cette façon d'octroyer des pouvoirs d'enquête rend souvent difficile, surtout pour le profane, la connaissance exacte des pouvoirs ainsi attribués et de l'identité de leur détenteur. En outre, il est certainement souhaitable que ces pouvoirs soient définis de façon à correspondre exactement aux besoins d'une charge ou d'une situation donnée; il est peu vraisemblable qu'on arrive à ce résultat en se référant à un ensemble de pouvoirs conférés à une autre fin. Nous préférons que soit supprimés de la législation les renvois à la *Loi sur les enquêtes* et que les lois concernées énoncent explicitement les pouvoirs et la structure appropriés à leur contexte particulier.

B. La *Loi sur les enquêtes*: un bref historique

Un «*Acte concernant les enquêtes sur les affaires publiques*» reçut la sanction royale le 22 mai 1868. Cette loi, une version de la loi initiale de 1846, ne contenait que deux articles. En vertu du premier article, chaque fois que le gouverneur en conseil «fait instituer une enquête sur quelque objet ayant trait au bon gouvernement du Canada, ou sur la gestion de quelque partie des affaires publiques», il peut autoriser des commissaires à assigner des témoins qui doivent témoigner sous serment et produire les documents ou choses demandés par les commissaires. Le second article

confère aux commissaires les mêmes pouvoirs, pour contraindre les témoins à comparaître et à rendre témoignage, que ceux dont sont revêtues «les cours de loi, en matière civile»; il prévoit que tout «exposé faux et volontaire» fait par un témoin sera punissable de la même façon qu'un parjure; et il ajoute qu'aucun témoin «ne sera tenu de répondre à une question, quand sa réponse pourra l'exposer à une poursuite criminelle».

Le 7 mai 1880, un «*Acte à l'effet d'autoriser certaines enquêtes sous serment*» recevait la sanction royale. En vertu de cette loi, un ministre, avec l'autorisation du gouverneur en conseil, pouvait nommer un ou des commissaires pour faire enquête et rapport sur les affaires d'un ministère du gouvernement et peut-être sur la conduite d'agents d'un ministère dans leurs fonctions officielles. Entre autres pouvoirs, elle permettait aux commissaires d'avoir accès aux bureaux ou aux institutions publics et aux dossiers qui s'y trouvaient ainsi que d'assigner des témoins, qui auraient à témoigner sous serment et pourraient être requis d'apporter tous «documents, livres, papiers ou choses» en leur possession et pertinents à l'enquête. La loi de 1880 prévoyait qu'une personne qui faisait défaut de comparaître lorsqu'elle en était requise, ou de produire tout document, livre, papier ou chose, ou qui refusait de prêter serment ou de répondre à quelque question légitime, était, sur déclaration sommaire de sa culpabilité, passible d'une amende maximale de quatre cents dollars.

L'adoption de ce projet de loi avait suscité des débats animés à la Chambre des Communes. Un député déclara «que les pouvoirs conférés par le bill sont contraires à l'esprit de la constitution britannique et à la bonne administration de la justice.» Selon un autre député, «la principale objection» consistait en ce qu'il n'était «ni convenable ni juste ni conforme à la procédure que nous suivons dans les causes criminelles, d'instituer une enquête ou de la poursuivre, lorsque déjà nous avons devant nous une accusation de crime». Et le même orateur d'ajouter: «En vertu de la constitution anglaise, on ne peut accuser que d'une seule façon, préliminairement ou autrement, les personnes soupçonnées d'offenses contre la loi, et cela selon les formalités suivies ordinairement devant les cours.» Un troisième parlementaire ne voyait pas pourquoi la *Loi sur les enquêtes* de 1868 ne suffisait pas à répondre à tous les besoins possibles d'enquêtes.

Sir Charles Tupper justifia le projet de loi ainsi:

Ce sont les plaintes portées contre les officiers publics qui ont rendu cette loi nécessaire. On adresse aux départements des plaintes graves qui, si elles sont fondées, doivent entraîner la destitution du fonctionnaire contre lequel elles sont portées et nous sommes actuellement obligés de faire faire une enquête par une personne qui n'a pas le droit de faire prêter serment et qui reçoit ainsi des plaintes non attestées, provenant souvent de la part de gens qui ont intérêt à priver l'employé de sa position. L'effet qu'aura le bill, s'il prend sa force de loi, sera de permettre aux chefs de département d'autoriser un commissaire à prendre des dépositions sous serment dans les causes de ce genre. C'est accorder, de fait, une protection à l'officier qui est attaqué, protection, du reste, à laquelle il a droit.

Sir John A. Macdonald, faisant allusion à la loi de 1868, déclarait: «L'acte général qui a été soumis immédiatement après la Confédération [prescrivait]...une mesure préliminaire qui constituait pour ainsi dire un tribunal de mise en accusation.»

En 1889, on modifia la loi de 1868 de manière à y inclure une garantie semblable à celle qu'accorde maintenant l'article 5 de la *Loi sur la preuve au Canada*. En vertu de cette modification, toujours en vigueur, aucun témoin interrogé devant une commission d'enquête fédérale ou provinciale n'est dispensé de répondre à une question sous prétexte que sa réponse pourrait l'incriminer ou tendre à l'incriminer. La déposition ainsi obtenue ne sera toutefois pas admise dans une poursuite criminelle, hors le cas d'un témoin accusé d'avoir rendu un faux témoignage, ou d'avoir fait rendre, ou tenté de faire rendre, ou conspiré en vue de faire rendre un faux témoignage. En proposant la deuxième lecture du projet de loi, Sir John Thompson expliqua «qu'il a originé d'une proposition du gouvernement du Québec au sujet d'une enquête dans une affaire publique, intéressant ce gouvernement. Il paraîtrait que l'enquête a été arrêtée parce qu'un témoin réclamait certains privilèges et l'on a compris que d'autres témoins pourraient réclamer les mêmes privilèges.»

Les lois de 1868 et 1880 furent fusionnées en une seule loi dans les Statuts révisés du Canada de 1906, sous le titre «*Loi concernant les enquêtes sur les affaires publiques et relativement aux départements*». La loi de 1868 devint la première partie de la nouvelle loi, et la loi de 1880, sa deuxième partie. En 1912, on ajouta d'importants articles à ce qui était alors en substance l'actuelle *Loi sur les enquêtes*. L'article 11 autorisait une commission à faire appel à des avocats, des experts en diverses matières et à d'autres personnes jugées nécessaires et à déléguer ses pouvoirs.

L'article 12 énonçait: «Les commissaires peuvent permettre à toutes personnes dont la conduite fait le sujet d'une enquête sous l'autorité de la présente loi, et doivent permettre à toute personne contre laquelle il est porté quelque accusation au cours de pareille enquête, d'être représentée par un avocat». Et l'article 13: «Nul rapport ne peut être fait contre une personne à moins qu'un avis raisonnable lui ait été donné de l'accusation de mauvaise conduite portée contre elle et il doit lui être donné l'occasion de se faire entendre en personne ou par un avocat.»

Les modifications apportées en 1912 à la loi refondue firent l'objet de longs débats à la Chambre des communes. Lorsque le ministre de la Justice Doherty déposa le projet de loi pour la première fois, il ne renfermait que ce qui devint l'article 11. En deuxième lecture, Sir Wilfrid Laurier demanda: «Si les commissaires sont autorisés à retenir les services d'avocats pour les aider dans leur travail, mon honorable ami ne croit-il pas que ceux dont la conduite fait l'objet d'une enquête devraient avoir le même pouvoir?»

L'opposition s'en prit avec acharnement à la partie de l'article 11 permettant aux commissaires de déléguer leurs pouvoirs. On proposa deux amendements, l'un permettant aux témoins d'être représentés par un avocat et l'autre supprimant le pouvoir de délégation. Le gouvernement accepta une version du premier, mais ne se prêta au second qu'en exigeant qu'une délégation puisse être autorisée par décret ministériel. L'opposition exprima son profond désaccord à l'égard de la loi.

Le député MacLean, d'Halifax, déclara:

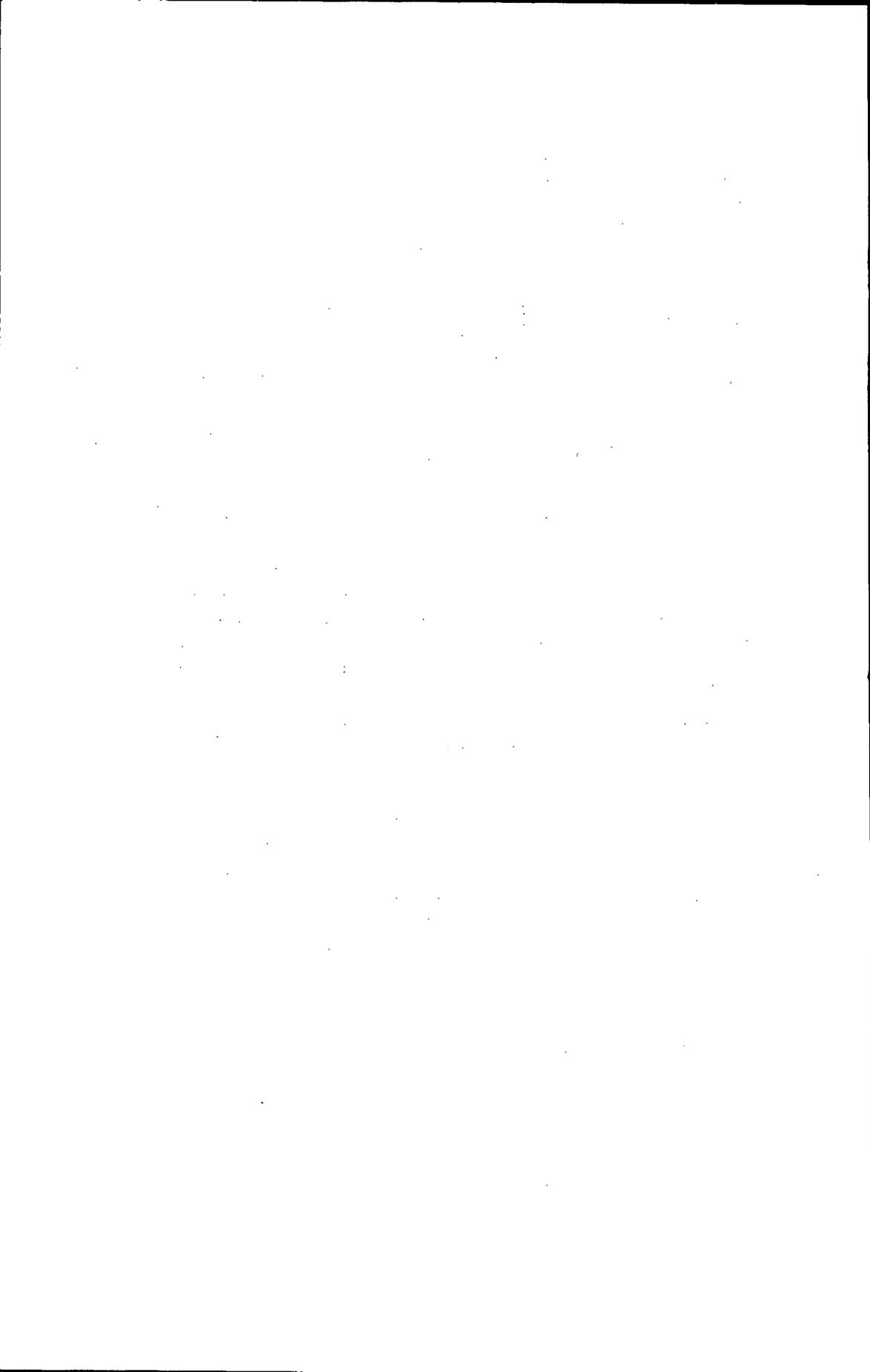
On pourrait avec beaucoup de vérité appliquer à ce projet de loi les paroles mêmes dont s'est servi le premier ministre (M. Borden) dans un manifeste qu'il a lancé au cours de la dernière campagne de polémique à l'égard de la marine militaire canadienne, en disant que c'était une mesure mal élaborée, conçue à la hâte, ou quelque chose en ce sens. Il me semble que le ministre de la Justice n'a pas mis tout le soin voulu à l'élaboration de ce bill. Il est vrai qu'il a consenti à plusieurs amendements; mais, même dans sa forme actuelle, le bill ne peut que produire du préjudice et du doute.

La dernière partie de la loi actuelle fut mise en place en 1934 par une «*Loi modifiant la Loi sur les enquêtes*». Cette loi ajoutait la quatrième partie, qui traite des commissions et des tribunaux internationaux.

Il est difficile, voire impossible, de déterminer le nombre exact d'enquêtes instituées en vertu des diverses versions de la *Loi sur les*

enquêtes. Aucune source possible d'information—débats parlementaires, rapports et dossiers ministériels, liste des autorisations royales, index et registre des décrets, etc.—n'est complète. Une étude de ces documents laisse entrevoir que, de 1867 à ce jour, on a établi environ 400 commissions en vertu de la première partie de la loi et, depuis 1880, près de 1,500 en vertu de la deuxième partie. Dans certains cas, on ne saurait dire en vertu de quelle autorité on a institué l'enquête. En certaines occasions, une autorisation royale a été émise, mais on ne retrace aucun décret; certaines commissions semblent avoir été établies sans autorisation royale ni décret. Il n'existe aucun moyen de déterminer les nombreuses fois où les pouvoirs attribués à un commissaire par la loi furent exercés en vertu d'une autre loi se référant explicitement à la *Loi sur les enquêtes.*

Bien que l'historique complet des commissions d'enquête—ne fût-ce que des enquêtes qui ont eu le plus d'influence et d'importance—soit une tâche utile, elle ne relève pas de nous. La plupart des gens qui suivent les affaires publiques pourront se rappeler un bon nombre d'enquêtes. Par exemple, celles qui ont traité des relations fédérales-provinciales, du pilotage, de la place des chauffeurs à bord des locomotives diesel, des écarts de prix dans les produits alimentaires, de la situation de l'industrie automobile canadienne sur les marchés intérieurs, des services de santé, de l'affaire Gouzenko, des tarifs-marchandises, de la radiodiffusion, de l'organisation du gouvernement, de la fiscalité, du bilinguisme et du biculturalisme, de l'usage non médical des drogues. On a fait enquête sur un nombre incalculable de sujets, allant de questions très restreintes et peut-être anodines à d'autres de portée générale et manifestement importantes. Certaines enquêtes ont suscité la controverse; d'autres sont presque entièrement passées inaperçues. Certaines ont eu une influence appréciable sur la politique du gouvernement, alors que d'autres, même si apparemment l'on n'a pas tenu compte de leurs recommandations, ont pu avoir des conséquences indirectes difficiles à évaluer. Mais il n'en demeure pas moins qu'une bonne partie de l'histoire canadienne pourrait être interprétée à la lumière des travaux de commissions d'enquête.



III.

Le rôle des commissions d'enquête dans le droit public canadien

«Au Royaume-Uni, au Canada et dans plusieurs de ses provinces comme dans d'autres parties du Commonwealth, les commissions royales d'enquête font désormais partie, en quelque sorte, des mécanismes ordinaires du gouvernement...» *Re the Ontario Crime Commission* (1962) O.R. 872, p. 888, motifs du juge Schroeder.

A un niveau très général, on peut distinguer deux genres de commissions d'enquête. Certaines ont une fonction consultative. Elles examinent une grande question de politique et recueillent des éléments d'information relatifs à cette question. D'autres font enquête, au sens propre. Elles s'intéressent principalement aux données de fait d'un problème particulier, généralement relié au fonctionnement de l'État. Dans bien des cas une même commission conseille et enquête à la fois. L'examen d'un écart de conduite de la part d'un agent public conduit naturellement à l'étude des décisions politiques susceptibles d'éviter le renouvellement d'écarts semblables. Inversement, l'étude d'une grande question politique peut conduire à l'examen des abus ou des erreurs que permettent les règles de conduite actuelles ou l'absence de règles. Toutefois, la plupart des commissions ont un but premier qui est soit de conseiller, soit d'enquêter.

Est-il pour autant nécessaire de recourir à un mécanisme d'enquête publique? S'il s'agit de recueillir des faits, il ne manque pas de fonctionnaires pour le faire. S'il s'agit d'énoncer une politique, nous avons une Fonction publique, avec ses dirigeants politiques, le Parlement et l'exécutif, pour l'élaborer. Si l'on soupçonne des écarts de conduite, nous avons des lois, des agents de la paix et des tribunaux, qui ont, pour traiter cette sorte d'affaires, pleins pouvoirs pour faire enquête tout en préservant les droits des présumés auteurs.

Forts d'un système de gouvernement complexe, aux nombreuses possibilités, offrant toute une variété de moyens de régler presque tous les problèmes susceptibles de se poser, pourquoi aurions-nous besoin de la *Loi sur les enquêtes*, et pourquoi avons-nous connu de si nombreuses commissions d'enquête, dont beaucoup sur des questions très importantes? Quelles tâches les institutions traditionnelles d'une démocratie parlementaire sont-elles incapables d'accomplir, ou d'accomplir correctement?

A. La consultation

Les commissions consultatives sont généralement, sinon toujours, établies en vertu de la première partie de la *Loi sur les enquêtes*, celle intitulée «Enquêtes sur les affaires publiques». Ces commissions conseillent le gouvernement sur des questions politiques. A cet égard, elles complètent les activités du pouvoir législatif et de l'exécutif. L'aide des commissions d'enquête est-elle nécessaire; et si oui, pourquoi?

(i) *Le pouvoir législatif*

En démocratie parlementaire, le Parlement est souverain. Aucun sujet n'outrepasse la compétence des représentants élus du peuple. Étant donné son caractère démocratique et représentatif, existe-t-il de lieu plus indiqué ou de corps plus qualifié pour débattre et décider des grandes questions politiques auxquelles le Canada doit faire face?

Pour certaines tâches, le Parlement peut vouloir rechercher certains concours. La force du Parlement est également sa faiblesse; sa sensibilité politique aux préoccupations quotidiennes des Canadiens lui rend difficile l'examen de problèmes complexes qui ne présentent pas d'intérêt politique immédiat et dont la solution nécessite un temps considérable.

Dans la vie politique, il faut tout faire en un jour. On a rarement le temps d'aborder des questions délicates mais de grande portée qui réclament un examen et une réflexion approfondis. Certes, il reviendra au Parlement de statuer en définitive, mais il aura besoin de conseils judicieux.

Il faut aussi tenir compte de l'existence des partis politiques. Notre système est et doit être un système de partis. Cependant, tout comme la méthode contradictoire de solution des différends peut ne pas convenir à certains litiges (les relations de travail ou les rapports matrimoniaux, par exemple), de même le débat politique peut ne pas convenir à la solution de certains problèmes. Les membres de la Chambre des communes ou du Sénat, astreints à une rigoureuse discipline de parti, suivent une ligne politique souvent dictée par la conjoncture dans le climat de concurrence et d'émotivité qui entoure les luttes politiques. L'enceinte législative n'est pas toujours le meilleur endroit pour examiner de manière objective et sereine les problèmes de l'heure.

Une troisième difficulté vient du fait que le Parlement est peut-être sage, mais pas nécessairement expert: il se peut que les parlementaires ne possèdent pas les connaissances voulues pour comprendre et résoudre une question complexe. Il faut alors avoir recours à des conseillers bien documentés.

Enfin, si démocratique que le Parlement puisse être, il ne supprime pas la nécessité d'autres voies d'expression des opinions, d'autres moyens d'influencer les décisions politiques—ce que Harold Laski appelait «des institutions de consultation». Évidemment, il y a les voies habituelles: constituer des groupes de pression, prononcer des discours, écrire aux journaux, et ainsi de suite. Toutefois celles-ci ne suffisent pas toujours. Aujourd'hui, cette recherche de moyens d'expression et de pression aboutit souvent à une exigence de plus en plus forte de *participation des citoyens*. Une participation plus large permet aux particuliers et aux collectivités de faire part de leurs vues aux pouvoirs publics. Elle fournit également une gamme d'opinions plus représentative à ceux qui prennent les décisions, et les informe donc mieux sur les besoins et les aspirations des citoyens.

Pour apporter leur concours au Parlement, les commissions consultatives remplissent généralement trois fonctions que l'on peut qualifier de fonctions d'appoint. Elles apportent à la solution des problèmes l'objectivité et les connaissances, sans le souci d'un calendrier parlementaire. Elles procurent un véhicule additionnel à l'expression de l'opinion publique. Enfin, elles recueillent et transmettent les opinions représentatives des idées du public. En général, elles renseignent soit sur les solutions proposées par les experts, soit sur les opinions du public, quelquefois sur les unes et les autres.

(ii) *Le pouvoir exécutif*

Que dire du pouvoir exécutif, conseillé par les fonctionnaires? Il partage les caractéristiques de son parent, le pouvoir législatif. Le Cabinet est pressé par le temps. Il est partisan, pas toujours expert (par lui-même), et pas nécessairement au fait des courants d'opinion ou suffisamment sensible à leur évolution. Lui aussi a besoin de connaître les solutions des experts et l'opinion des citoyens.

La Fonction publique est-elle en mesure de le conseiller convenablement? Il n'est pas douteux que la Fonction publique canadienne est aussi compétente que celle de tout autre pays. Et, on le présume, livrée à elle-même, elle ferait preuve d'objectivité et consacrerait tout le temps nécessaire à la recherche de la meilleure solution à un problème. Mais la Fonction publique est la créature de ses dirigeants politiques. Experts, les fonctionnaires le sont sans doute: mais ils restent et doivent rester des subordonnés. Souvent, et c'est là le cours normal des choses, les fonctionnaires devront agir en fonction des contraintes de temps et des impératifs politiques de leurs dirigeants. Ils sont donc assujettis aux mêmes servitudes que les pouvoirs législatif et exécutif.

Les fonctionnaires n'ont pas non plus de commettants directs dans le public. Il est donc très difficile pour eux de recueillir et de transmettre de leur propre chef les opinions du public. Même si cela était possible, on le jugerait sans doute pas souhaitable. Et ce qui est plus important, les fonctionnaires n'inspirent pas davantage confiance que le gouvernement. On accordera à la Fonction publique la même confiance et la même crédibilité qu'au gouvernement, mais pas davantage.

Les commissions consultatives occupent une place importante dans le système politique canadien. Elles constituent un précieux complément aux institutions classiques de l'État, par leur apport en temps, en objectivité et en compétence technique et par les possibilités d'expression additionnelles qu'elles offrent à l'opinion publique.

B. L'enquête

Les commissions d'enquête sont en général constituées en vertu de la deuxième partie de la *Loi sur les enquêtes*, celle

intitulée «Enquêtes concernant les départements». Il est presque impossible de déterminer le nombre exact de commissions constituées depuis la loi de 1880, bien qu'on puisse probablement avancer le chiffre de 1,500 environ. Parmi les commissions d'enquête récentes les mieux connues, on peut citer l'enquête Dorion sur l'«affaire Rivard» (dont le rapport a été publié en 1965); l'enquête Spence sur des «questions relatives à une certaine Gerda Munsinger» (1966); l'enquête Estey sur les contrôles financiers, les méthodes comptables et la gestion financière d'Air Canada (1975); et l'enquête L'Heureux-Dubé sur le bureau de Montréal du ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration (1976). Les trois premières furent constituées en vertu de la première partie de la loi; sans doute parce qu'il ne s'agissait pas vraiment d'enquêtes concernant un ministère, et qu'elles paraissaient exiger les pouvoirs plus étendus que confère la première partie. La constitution de ces trois commissions en vertu de la première partie ne dénaturait nullement leur but premier, qui relevait de l'enquête plutôt que de la consultation.

La commission d'enquête est une technique importée de Grande-Bretagne; elle fait partie de l'héritage de la démocratie parlementaire. Il convient toutefois de souligner qu'en Grande-Bretagne peu d'organismes de ce genre sont créés par une loi et dotés du pouvoir d'assigner des témoins et de ces autres pouvoirs que seule la législation peut conférer. Moins de vingt commissions d'enquête ont été constituées en vertu de la loi correspondante au Royaume-Uni, le *Tribunals of Inquiry (Evidence) Act, 1921*. En Grande-Bretagne, presque toutes les «commissions», consultatives ou d'enquête, sont formées *ad hoc*, par décret ministériel ou autorisation royale, sans attribution formelle de pouvoirs. Apparemment, cette manière de procéder s'est révélée satisfaisante. Inévitablement, on est porté à se demander si le Canada n'est pas trop laxiste dans la création de commissions ayant pleins pouvoirs. N'y aurait-il pas une autre méthode, aussi efficace et moins dangereuse? Le Cabinet canadien et les ministres devraient-ils, en général, former des comités plutôt que de constituer des commissions?

Les commissions d'enquête, comme les commissions consultatives, suppléent aux organes classiques de l'État en accomplissant des tâches dont ces organes s'acquitteraient sans doute moins bien.

(i) *Le pouvoir exécutif*

Très souvent, les commissions font enquête sur l'exécutif lui-même. En fait, en vertu de l'actuelle *Loi sur les enquêtes*, les commissions créées en vertu de la deuxième partie peuvent uniquement faire enquête et rapport sur l'état et la gestion d'un ministère ou la conduite de fonctionnaires. Les commissions créées en vertu de la première partie, bien qu'elles fassent souvent enquête sur des questions qui dépassent le cadre du pouvoir exécutif, examinent et jugent fréquemment les actes de l'administration. Il est évident que la Fonction publique ne peut raisonnablement s'acquitter d'enquêtes de ce genre. Les fonctionnaires pourraient manquer d'impartialité en pareil cas. Et, bien sûr, le citoyen ordinaire soupçonnerait la partialité et, par conséquent, ferait peu de cas des conclusions et recommandations procédant d'une telle enquête.

En grande partie pour les mêmes raisons, les dirigeants politiques de la Fonction publique, c'est-à-dire les ministres, sont exclus. Ils pourraient facilement se montrer partiaux et, quoi qu'il en soit, le public serait conscient qu'il n'est pas de l'intérêt du Cabinet de dévoiler la mauvaise gestion ou la corruption dans les affaires de l'État. De plus, les hommes politiques n'ont ni le temps, ni peut-être la compétence, nécessaires à de telles enquêtes.

(ii) *Le pouvoir législatif*

Que dire du Parlement lui-même et de ses comités? Nous y retrouvons les mêmes faiblesses. L'enquête pourrait être faussée par la rivalité des partis. Même si elle ne l'est pas, elle paraîtra l'être aux yeux de bien des gens. Elle pourrait aussi souffrir du manque de compétence des enquêteurs. Et, en raison des contraintes politiques, il se peut qu'on n'y consacre pas toujours le temps voulu. Le Parlement et ses comités sont par nature un lieu d'affrontement. Leurs membres sont assujettis à la discipline de parti, qui entrave la libre expression d'opinions individuelles, et ils ont à s'occuper d'un nombre considérable de questions dont la plupart doivent être réglées rapidement, selon un calendrier rigoureux et sélectif.

(iii) *Le pouvoir judiciaire*

Il est beaucoup plus difficile de préciser les fonctions dont les commissions d'enquête pourraient mieux s'acquitter que les tribunaux. N'est-ce pas aux tribunaux qu'il revient notamment d'établir les faits pertinents à une infraction présumée et d'imposer s'il y a lieu une sanction appropriée? N'est-ce pas là, à première vue, le rôle de beaucoup de commissions d'enquête? Et, dans ce cas, pourquoi remplacer une institution bien établie, qui offre les garanties et la procédure voulues, par un mécanisme sommaire, extérieur aux institutions fondamentales de l'État?

Il faut d'abord dire que, dans notre régime, les tribunaux ne sont pas vraiment des organismes d'enquête; ils statuent sur des faits allégués à partir d'enquêtes faites par d'autres organes.

De plus, habituellement, une question n'est déférée aux tribunaux que lorsque l'on peut croire le droit positif applicable. Le mécanisme judiciaire n'entre en jeu que lorsque des «infractions», telles que définies par le droit positif, paraissent susceptibles d'avoir été commises, ou que des «droits» sont revendiqués, ou que des «obligations» n'ont pas été exécutées, et ainsi de suite.

Mais il peut souvent arriver qu'il soit nécessaire de faire la preuve de faits relatifs à une question qui normalement ne relève pas du droit au sens strict. Le droit positif ne paraît pas applicable. Il faut avoir recours à un autre genre d'institution pour résoudre le problème.

Il existe ainsi des questions qui appellent une enquête et une solution, mais qui normalement ne sont pas de la compétence des tribunaux. Les commissions d'enquête peuvent constituer de précieux auxiliaires pour disposer de ces questions. Mais deux mises en garde s'imposent. D'abord, il faut déférer aux tribunaux les questions qui doivent l'être. La raison en est que ces derniers offrent à ceux qui font l'objet d'une enquête judiciaire une gamme complète de garanties essentielles à une société juste. En second lieu, lorsqu'une question n'est pas du ressort de nos institutions judiciaires et qu'elle doit faire l'objet d'une enquête, celle-ci, pour les mêmes raisons de justice, doit fournir au moins certaines des garanties dont on bénéficie devant un tribunal.

(iv) *La police*

Le corps policier n'est évidemment pas l'institution appropriée à ce genre d'enquête. En premier lieu, bien que les forces policières du Canada comprennent indubitablement d'excellents enquêteurs, leurs talents sont d'une nature particulière; ils ne paraissent guère adaptés, par exemple, à l'examen de questions de maladministration, de mauvaise exécution de directives politiques, d'organisation administrative, et ainsi de suite. En second lieu, bien que la police puisse exceller à découvrir et rassembler des faits, elle est peut-être moins apte à en apprécier la portée; sans doute serait-ce particulièrement le cas à l'égard de questions intéressant la vie politique et les décisions politiques. En troisième lieu, il est certainement inconcevable, dans notre régime, que la police juge ou commente la façon dont sont menées les affaires de l'État. Sa tâche consiste à faire enquête, non à juger. Enfin, les enquêtes policières sont nécessairement secrètes. Certaines allégations entraînent parfois un sentiment général d'inquiétude, voire une crise de confiance. Il s'agit alors de rétablir la confiance, ce qui ne peut être fait que par une enquête effectuée autant que possible au vu et au su de tous.

(v) *Conclusion*

Les commissions d'enquête complètent les organes essentiels de l'État. Elles peuvent faire enquête sur le gouvernement lui-même, tâche qui doit évidemment relever d'un organe étranger au pouvoir exécutif et à la Fonction publique. Elles possèdent une objectivité et une liberté face aux pressions du court terme qu'on trouve rarement au sein de l'organe législatif. Elles peuvent traiter de questions qui n'exigent pas l'application du droit positif par les tribunaux. Elles peuvent aussi examiner et interpréter de manière satisfaisante des questions qui ne relèvent pas vraiment de la compétence des diverses forces policières du Canada.

C. Conclusion

On a manifesté la crainte que, faute de contrôle politique, les commissions d'enquête puissent se révéler dangereuses, tant pour

les libertés individuelles que pour l'autonomie du pouvoir politique. Ceux qui craignent l'indépendance des commissions d'enquête cherchent les moyens de les soumettre à un contrôle quelconque. Ainsi, on envisage de ne leur accorder que des pouvoirs très restreints. Ou de limiter la portée de leur mandat, ou encore d'exercer un rigoureux contrôle budgétaire.

La crainte des conséquences de cette indépendance des commissions d'enquête semble mal fondée. Une loi raisonnable assurera des garanties contre toute menace sérieuse pour les libertés individuelles et les droits de l'homme. Il est difficile d'imaginer comment l'indispensable autonomie du gouvernement dans l'adoption et la mise en œuvre de ses politiques puisse être sérieusement entravée par des commissions habilitées uniquement à faire enquête et rapport. Ces commissions peuvent naturellement susciter des pressions politiques diverses; mais c'est là un risque normal que prend nécessairement le gouvernement en constituant un organisme de ce genre.

De toute façon, si le principe de l'enquête indépendante doit être maintenu, il ne saurait exister de moyen efficace d'en contrôler les conséquences politiques. Nous faisons état ailleurs, dans la présente étude, de l'avantage qu'il y a à restreindre le mandat d'une commission d'enquête, mais ce moyen de «contrôle» est forcément limité, si l'on ne veut pas que les enquêtes soient un leurre. Les mêmes considérations s'appliquent aux contraintes budgétaires. Il peut y avoir certains risques, mais le jeu en vaut sûrement la chandelle.

Enfin, nous admettons que les commissions d'enquête puissent souvent servir à des fins politiques. On a avancé, par exemple, qu'on pouvait constituer des commissions en vue de conjurer l'urgence d'une situation, de différer un débat embarrassant, de justifier (du moins l'espère-t-on) une décision déjà prise par le gouvernement, ou de saturer l'opinion publique d'un problème de sorte qu'elle accepte n'importe quelle solution pourvu que les journaux cessent d'en parler. Il est inévitable qu'il en soit ainsi. Il ne faudrait pas s'en inquiéter outre mesure—pourvu que le cadre juridique des enquêtes soit équitable et efficace, qu'il reflète correctement la distinction fondamentale entre les deux genres de commissions d'enquête, et qu'il offre des garanties suffisantes à ceux qui peuvent être mis en cause au cours d'une enquête. Toutes

les institutions du droit public jouent un rôle dans la vie politique du pays, au sens le plus large. Si, d'un point de vue politique, ce rôle est abusif, les correctifs doivent être recherchés au plan politique, et non au plan du droit.

IV.

La structure et les pouvoirs des commissions

A. La fonction commande la forme

Nous avons décrit les fonctions de consultation et d'enquête dont sont chargées les commissions d'enquête. Une institution devrait avoir la forme que commande sa fonction. Dans le présent chapitre, en nous fondant sur notre analyse du rôle de ces commissions, nous préconisons un cadre formel dont nous recommandons l'établissement par une nouvelle *Loi sur les commissions consultatives et les commissions d'enquête*. La structure et les pouvoirs que nous proposons sont en effet fondés sur ce que nous croyons être la distinction essentielle entre commissions consultatives et commissions d'enquête.

B. La distinction entre commissions consultatives et commissions d'enquête

La distinction entre commissions consultatives et commissions d'enquête est un élément central du nouveau système que nous proposons. L'avant-projet de loi que nous avons rédigé reflète cette distinction, en offrant au Cabinet un choix entre deux sortes de commissions.

Comme nous l'avons déjà souligné, les commissions d'enquête, quoiqu'elles puissent compléter utilement l'activité des organes

classiques de l'État, représentent une institution d'exception, susceptible d'entraver sérieusement les droits des particuliers. Le pouvoir de contraindre les particuliers à rendre témoignage sous serment devant un organisme constitué par l'exécutif, mais ne relevant de personne, ne doit pas être conféré à la légère. Certes, un tel organisme est peut-être «efficace»; mais en démocratie, ce pouvoir devrait autant que possible être réservé aux tribunaux. Il importe de prévoir dans le régime de ces commissions une procédure qui comporte le moins possible de risques pour les individus ou les collectivités qui peuvent être touchés par leur activité. Il est d'autant plus facile d'y arriver que plusieurs genres d'enquêtes n'exigent pas de pouvoirs étendus. Il s'agit des enquêtes effectuées par ce que nous appelons des commissions consultatives; c'est à ce type de commissions qu'est consacrée la première partie de notre avant-projet de loi.

D'autre part, il n'est pas douteux que bien des enquêtes ne peuvent être convenablement exécutées que si les commissions qui en sont chargées possèdent des pouvoirs étendus. La deuxième partie de notre avant-projet de loi accorde de tels pouvoirs mais, en même temps, elle s'efforce de donner aux particuliers visés par de telles enquêtes de sérieuses garanties.

Étant donné que la loi offre un choix, il n'y aura pas lieu d'accorder les pleins pouvoirs à toutes les commissions d'enquête indépendamment des exigences de leur mandat. En outre, si le Cabinet veut créer une commission en vertu de la deuxième partie, l'existence d'une alternative (la création d'une commission moins puissante en vertu de la première partie) le forcera à démontrer la nécessité d'une commission plus puissante. La structure que nous proposons devrait favoriser un débat politique sur l'étendue des pouvoirs nécessaires à telle ou telle commission; dans un pays voué au respect des droits individuels, un tel débat est extrêmement souhaitable. Le pouvoir de contraindre une personne à révéler des faits qu'elle préférerait taire ne devrait pas être accordé à la légère.

Il pourra parfois s'avérer opportun, en des circonstances vraiment exceptionnelles, d'instituer une commission d'enquête qui aurait des pouvoirs encore plus étendus que ceux prévus par la deuxième partie de notre avant-projet. La création d'une telle commission constituerait une mesure vraiment extraordinaire, par laquelle les pouvoirs d'un juge seraient accordés à un organisme non judiciaire. Nous ne croyons pas qu'il s'agisse là d'une situation

qui doit être prévue dans une loi générale. Une commission de ce genre devrait être instituée par une loi spéciale, ce qui permettrait un débat de fond au Parlement, avec toutes les garanties que cela comporte.

On prétendra peut-être que, si le Parlement adopte le cadre légal que nous proposons, le gouvernement ne créera de commissions que sous le régime de la deuxième partie, sous prétexte que les commissions créées en vertu de la première partie n'auraient pas les pouvoirs suffisants pour effectuer même l'enquête la plus académique. Nous n'acceptons pas cet argument. Nous ne voyons aucune raison pour laquelle plusieurs questions qui, dans le passé, ont fait l'objet d'enquêtes, n'auraient pu être convenablement traitées en recourant au mécanisme prévu par la première partie de notre avant-projet. Il ne serait ni raisonnable ni conforme à l'esprit du système que nous proposons d'ignorer le mécanisme prévu par cette première partie.

Que faudra-t-il faire, pourrait-on demander, si une commission créée en vertu de la première partie se trouve incapable de remplir convenablement ses fonctions sans pouvoirs additionnels? Nous suggérons que dans ce cas la commission s'adresse au gouverneur en conseil pour obtenir ces pouvoirs. Si l'affaire requiert les pouvoirs que confère la deuxième partie, le Cabinet pourra les accorder et justifier ce changement devant quiconque pourrait s'y opposer. Ainsi, la décision d'avoir recours à ces pouvoirs exceptionnels devra être délibérément prise par l'autorité politique responsable devant le Parlement et les citoyens. Par ailleurs, aucune difficulté ne surgira si une commission créée en vertu de la deuxième partie en vient à formuler des conseils sur une question de politique. Rien dans la deuxième partie n'empêche cette commission de faire des recommandations de cette nature, et on ne peut y voir aucun inconvénient.

Certains pourront craindre que les citoyens déposant devant une commission créée en vertu de la première partie ne jouissent pas de garanties convenables. Mais, comme nous l'avons expliqué, en l'absence de pouvoirs en matière d'assignation, d'outrage au tribunal, et d'autres pouvoirs judiciaires, il n'y a pas lieu de fournir de garanties correspondantes. Il convient de rappeler que les témoins à une enquête ouverte en vertu de la première partie ne bénéficient, aux termes de notre avant-projet, d'aucune immunité

contre une action civile, ce qui permet à quiconque s'estime lésé de les poursuivre en diffamation.

Enfin, on a déjà soutenu que toutes les commissions—commissions consultatives ou commissions d'enquête—sont chargées de recueillir des faits, et que la distinction que nous faisons est en conséquence illusoire. Nous ne sommes pas d'accord. Les «faits» considérés par une commission consultative seront très différents des «faits» recherchés par une commission d'enquête, qui pourrait être intéressée à des questions relatives à la faute et à la responsabilité.

C. Une possibilité: la méthode de «libre-service»

La structure que nous proposons est complexe. Elle établit une nette démarcation entre commissions consultatives et commissions d'enquête. Quelles autres méthodes pourrait-on adopter, qui auraient l'avantage de la simplicité, et qui n'institueraient pas un cadre bipartite aussi net?

Nos consultations n'ont laissé entrevoir qu'une seule autre possibilité, que nous appelons la méthode du «libre-service». La loi serait alors beaucoup plus simple. Elle ne renfermerait pas de division bipartite fondamentale. Elle énumérerait les divers pouvoirs et attributions qu'une commission pourrait posséder, et les diverses garanties qui pourraient être accordées aux témoins. En constituant une commission, le Cabinet pourrait choisir dans ces listes les pouvoirs, attributions et garanties jugés nécessaires et appropriés à sa tâche.

Cette méthode est simple et souple. Mais nous la rejetons pour deux raisons. D'abord, elle risque d'imposer au Cabinet un fardeau excessif. Désireux de constituer une commission, et peut-être pressé par la nécessité d'agir très rapidement, le Cabinet pourrait faire un choix précipité et mal avisé, qui exigerait ensuite des modifications, mettrait de sérieux obstacles au travail de la commission, et pourrait constituer une menace pour les «droits» des témoins. Peut-être le résultat le plus probable serait-il l'octroi de larges pouvoirs qui seraient superflus et dont on pourrait abuser. En second lieu, une loi de type «libre-service» n'offrirait pas le moindre contrôle sur l'exécutif. Le Cabinet ne serait pas obligé de

décider du genre de commission—commission consultative ou commission d'enquête—qu'il veut constituer. Les garanties ne correspondraient pas forcément aux pouvoirs. Le Cabinet, agissant à la hâte, pourrait faire un choix trop large et accorder à une commission de vastes pouvoirs superflus et susceptibles d'abus. Bref, nous retournerions, à toutes fins pratiques, à un système semblable à celui que nous avons actuellement.

D. Les commissions consultatives

Une commission consultative pourrait examiner toute question politique d'une certaine importance, ou tout problème complexe exigeant l'apport d'experts. Il est impossible de définir à l'avance, même en termes très généraux, les catégories dans lesquelles on pourrait classer les objets de ce genre d'enquêtes, bien que l'histoire nous en donne une idée: relations fédérales-provinciales, services de santé, radiodiffusion, bilinguisme et biculturalisme, et ainsi de suite. En conséquence, la structure et les pouvoirs des commissions consultatives doivent être formulés de façon générale. Il faut éviter d'introduire dans leur régime des éléments ou des pouvoirs mal adaptés ou superflus, susceptibles peut-être de porter atteinte aux droits des particuliers (par exemple, des éléments ou des pouvoirs convenant mieux à une commission d'enquête); il ne faut pas davantage mettre d'entraves à une institution qui réclame une grande liberté d'action.

De même, il est impossible de fixer le nombre ou la qualité des personnes aptes à faire partie d'une commission consultative. Il s'agit là d'une décision à prendre pour chaque commission lors de sa création. Il serait peu judicieux d'imposer des restrictions au choix des commissaires (par exemple, de préciser que le président ou un membre doit être un juge, ou ne doit pas l'être).

Qui devra instituer la commission et nommer les commissaires? Si l'on veut que les commissions consultatives, dont le but est de conseiller le gouvernement, soient revêtues d'autant d'autorité que possible et demeurent indépendantes de tout ministère qui pourrait être en cause, elles doivent être instituées par le gouverneur en conseil, plutôt que par un ministre en particulier. Quoi qu'il en soit, il est peu probable qu'une affaire d'importance

suffisante pour justifier la création d'une commission soit du ressort exclusif d'un seul ministre.

Aucune commission ne doit dépendre de l'affectation des fonds nécessaires par un ministre intéressé. Il ne doit exister aucune possibilité de supposer qu'une commission n'est pas entièrement libre du contrôle ou de l'ingérence du gouvernement. Les commissions devraient être placées sous l'égide d'un organisme central, peut-être le Conseil privé, à qui pourraient être adressées les demandes de fonds.

Nous avons souligné précédemment que les commissions consultatives ont notamment pour fonction de faciliter l'expression de l'opinion publique, ainsi que de recueillir cette opinion et la transmettre à ceux qui prennent les décisions politiques. L'opinion publique s'exprime de deux façons. La plus simple est la présentation de vues, généralement sur un seul sujet, au moyen d'exposés oraux ou de mémoires ou des deux à la fois. Ces vues peuvent être celles d'un particulier, d'un groupe *ad hoc* officieux, ou d'une organisation (parfois grande et puissante). Les opinions exprimées peuvent varier presque à l'infini, se rapporter directement au sujet de l'enquête, ou n'être aucunement pertinentes.

La seconde forme d'expression se présente lorsqu'une commission, quoique consultative, joue un rôle en quelque sorte arbitral. Il peut s'agir d'une situation voisine d'un litige entre parties. Cette seconde forme d'expression consiste généralement en une défense continue d'un certain point de vue, par un groupe ou un organisme reconnu comme représentatif de cette opinion et souvent formé dans le but de la promouvoir. Ce genre de plaidoyer est généralement de nature contradictoire; il s'attaque aux points de vue qui lui sont apparemment opposés et tente de les réfuter. Il vise à convaincre et convertir. Les personnes, groupements ou organisations qui expriment ainsi leurs opinions ressemblent à ceux que l'on appelle des «intervenants».

Le régime légal des commissions consultatives doit faciliter l'expression et la transmission de ces opinions. Il est souhaitable, d'abord, que la loi énonce en principe que, sous réserve de modalités raisonnables à préciser par chaque commission, la libre expression des opinions est souhaitée. En second lieu, dans des cas qui s'y prêtent, les interventions doivent être facilitées, et leur qualité encouragée, par des indemnités versées aux intervenants par la commission. En vue d'éliminer tout doute à ce sujet, la nouvelle loi

doit envisager explicitement cette possibilité. Dans chaque cas, le critère d'indemnisation des intervenants sera laissé à la discrétion de la commission.

Les commissions consultatives devraient-elles avoir le pouvoir de contraindre les témoins à comparaître et à rendre témoignage, et exiger la production de documents ou d'autres pièces qu'elles jugent pertinentes? Si ces commissions sont vraiment consultatives, il semble qu'il n'y ait guère de raison de leur conférer ces pouvoirs. En premier lieu, il est peu probable qu'elles en aient jamais besoin. Il serait singulier, dans une démocratie, de forcer les citoyens à donner leur avis au gouvernement. Il est rare d'ailleurs que des experts hésitent à exprimer leurs vues sur des sujets qui relèvent de leur compétence. En second lieu, il ne conviendrait pas d'avoir recours à des mesures coercitives pour obtenir des avis.

On a fait remarquer qu'il arrive qu'une personne susceptible de fournir une opinion ou des renseignements pertinents veuille témoigner devant une commission consultative, mais ne soit disposée à comparaître que si elle est assignée. Des fonctionnaires, par exemple, ou des cadres d'une corporation pourraient, en certaines circonstances, ne pas vouloir paraître donner spontanément leur avis ou fournir des renseignements, et pourraient, bien que disposés à témoigner, préférer ou exiger une assignation. Nous comprenons cette hésitation, mais nous la croyons insuffisante pour justifier l'attribution automatique de pouvoirs d'assignation aux commissions créées en vertu de la première partie. En premier lieu, il n'est guère convenable de faciliter par une loi ce qui semble être une forme d'hypocrisie. En second lieu, il serait peu sage d'accorder cet important pouvoir en vue de parer à des circonstances exceptionnelles et du reste anormales. S'il arrivait, ce qui est improbable, qu'une commission se trouve dans l'impossibilité de remplir convenablement ses fonctions sans ce pouvoir, elle devrait en faire la demande expresse au gouverneur en conseil qui déciderait si ce pouvoir est vraiment essentiel au bon fonctionnement de la commission.

Les membres et les avocats-conseils d'une commission consultative devraient jouir de la même immunité que celle dont ils bénéficieraient s'ils constituaient un organisme à caractère judiciaire plutôt qu'administratif et à fonction de décision plutôt que de recommandation, ou que s'ils comparaissaient devant un tel organisme. Il suffirait peut-être, sur ce point, d'accorder l'immu-

nité d'une cour d'archives, quoiqu'une récente étude interne de la Commission de réforme du droit ait conclu sur ce point que l'essentiel n'était pas de savoir si le texte emploie l'expression vague de «cour d'archives», mais bien si l'organisme en cause possède vraiment les attributs d'un tribunal judiciaire. Par prudence, la nouvelle loi devrait accorder formellement l'immunité contre une action civile (abstraction faite de tous les problèmes constitutionnels que cela pourrait susciter). Il ne faut pas que le travail d'une commission soit entravé par la crainte que ses membres ou son personnel fassent par la suite l'objet de futiles poursuites civiles.

De manière à affermir leur indépendance, les commissions devraient être expressément autorisées à publier elles-mêmes leur rapport (le coût de la publication étant imputé au budget de la commission), sauf dans des circonstances tout à fait exceptionnelles où le gouverneur en conseil pourrait en interdire la publication. Une bonne part de la valeur d'une commission repose sur son indépendance; le fait de publier elle-même son rapport favorise et démontre cette indépendance.

Étant donné que les commissions consultatives ne sont pas chargées de faire enquête sur un comportement répréhensible, et qu'aux termes de notre avant-projet, elles ne possèdent aucun pouvoir d'assignation ou de contrainte, il n'y a pas lieu de prévoir de garanties pour les témoins, sauf dans le cas exceptionnel où le gouverneur en conseil aurait accordé à une commission de tels pouvoirs. Il n'est pas nécessaire, par conséquent, que la nouvelle loi renferme des dispositions relatives aux droits de contre-interroger, de produire des témoins, de faire des déclarations, et ainsi de suite. Toutefois, étant donné que le droit d'être représenté par un avocat est tout à fait fondamental, et que les personnes qui comparaissent devant ces commissions peuvent éprouver le besoin de conseils juridiques, il semble souhaitable de le leur garantir.

Enfin, la nouvelle loi devrait bien sûr prévoir la nomination par les commissions consultatives du personnel dont elles ont besoin, ainsi que l'établissement de bureaux et des autres installations nécessaires. Il devrait être parfaitement établi que la nomination du personnel relève uniquement de la commission.

En résumé, la structure et les pouvoirs des commissions consultatives doivent être formulés de manière très large par la

nouvelle législation. Il n'y a pas lieu de préciser le nombre ou les qualités des commissaires. Les commissions consultatives doivent être instituées par le gouverneur en conseil. La loi doit favoriser l'expression d'opinions devant ces commissions, notamment par des dispositions concernant l'indemnisation des intervenants lorsque la commission le juge à propos. Aucun pouvoir d'assignation ou de contrainte ne doit être automatiquement accordé aux commissions consultatives. La loi doit accorder à ceux qui comparaissent devant ces commissions le droit d'être représentés par un avocat, mais aucune autre garantie ne s'impose. Les membres et les avocats-conseils de la commission doivent être protégés contre toute action civile. Enfin, en matière administrative, la loi doit prévoir la nomination du personnel nécessaire ainsi que l'aménagement des installations voulues.

E. Les commissions d'enquête

Les commissions d'enquête sont très différentes des commissions consultatives. Leurs fonctions sont bien circonscrites. Leur forme doit être précise.

(i) *La constitution d'une commission d'enquête*

Il n'est pas souhaitable de restreindre la compétence des commissions d'enquête aux seules affaires intérieures à un ministère ou à l'administration, ou à la conduite des fonctionnaires dans leurs fonctions officielles. Nul doute que plusieurs enquêtes, sinon la plupart d'entre elles, porteront sur ces questions. De fait, comme nous le soulignons au chapitre précédent, la nécessité de faire enquête en de telles matières est la principale justification de l'existence de commissions d'enquête. Mais il pourra quelquefois y avoir lieu de constituer une commission pour faire enquête sur des questions relatives à l'État, mais non pas directement à la situation ou à la gestion des affaires d'un ministère ou à la conduite de fonctionnaires. La nouvelle loi ne devrait pas écarter cette possibilité.

Il doit toutefois être clair que la création d'une commission d'enquête est une mesure exceptionnelle, qui doit être justifiée au plan politique. On peut facilement abuser de ces commissions. De longues enquêtes peuvent servir à dépolitiser des questions qui sont en réalité politiques et qui peuvent et devraient être résolues rapidement dans l'arène politique. On peut créer des commissions coûteuses et exagérément procédurières pour faire enquête sur des questions qui pourraient être traitées au palier administratif de manière satisfaisante et efficace. Des enquêtes vouées à l'examen de situations qui pourraient être réglées par les tribunaux judiciaires, avec toutes les garanties que présentent ces derniers, peuvent ruiner la réputation de gens innocents.

La nouvelle loi régissant les commissions d'enquête ne doit en autoriser la création que pour examiner des questions que le Cabinet est disposé à considérer comme «importantes pour le bien public». Il ne suffit pas qu'il soit jugé «opportun de faire effectuer une enquête», formule que l'on trouve dans le *Public Inquiries Act* de l'Ontario, (1971, art. 2) et dans le *Public Inquiries Act* de l'Alberta, (R.S.A. 1970, c. 296, art. 2). La qualification d'une question comme étant (ou n'étant pas) importante pour le bien public peut et devrait être débattue publiquement. Le gouvernement devrait être prêt à défendre sa décision d'instituer une commission d'enquête plutôt qu'une commission consultative; il ne faut pas oublier que dans le régime que nous proposons les commissions d'enquête possèdent des pouvoirs exceptionnels dont l'attribution doit être entièrement justifiée.

Quelles sont les questions «importantes pour le bien public»? Il n'y a pas lieu pour la nouvelle loi d'en énumérer les catégories; les possibilités d'évolution de la législation étant ce qu'elles sont, une telle énumération serait bientôt jugée incomplète et gênante. Dans la plupart des cas, toutefois, l'importance d'une question donnée ne devrait pas faire de doute. Parmi les hypothèses susceptibles de faire envisager la création d'une commission d'enquête, on peut penser à de graves accusations d'incompétence ou de vénalité à l'intérieur de l'administration, à de graves insuffisances dans la mise en œuvre ou l'application d'une décision politique, ou à un désastre naturel auquel on n'a pas su faire face ou un grave accident demeuré sans explication. On peut raisonnablement penser que même si l'on ne peut prévoir toutes les questions

susceptibles d'être jugées importantes pour le bien public, on saura les reconnaître lorsqu'il s'en présentera.

Le Cabinet ne doit pas être simplement tenu de justifier l'ouverture d'une enquête par l'importance de sa matière pour le bien public (et de défendre cette décision au plan politique). Il doit aussi veiller à définir strictement la tâche de chaque commission dans le décret qui la crée. Ce mandat doit être très précis et aussi restreint que les circonstances le permettent. Il est contraire aux principes de la démocratie parlementaire et de notre droit de permettre des enquêtes illimitées.

Il n'y a pas lieu de préciser le nombre et les qualités des membres d'une commission d'enquête. En général, il suffira d'un seul commissaire. Le choix d'un juge comme commissaire paraît souhaitable à certains points de vue. Les juges sont habitués à établir des faits à partir de témoignages. Ils sont habitués à juger de la pertinence et du poids de la preuve. Ils sont également sensibles à la nécessité de protéger les témoins lorsqu'ils examinent les apparences d'un comportement répréhensible. En général, le public respecte les juges et estime qu'ils sont objectifs. Mais, encore une fois, on ne saurait prévoir les diverses questions qui pourront un jour faire l'objet d'une enquête. Il se peut qu'il soit nécessaire d'avoir recours à plus d'un commissaire; ou peut-être sera-t-il souhaitable qu'il n'y en ait qu'un, mais qu'il ait des connaissances particulières dans d'autres domaines que le droit. D'ailleurs, le choix d'un juge comme commissaire comporte des risques. La plupart des commissions, même celles qui sont chargées de faire enquête plutôt que d'être une commission consultative, doivent tenir compte du contexte politique. A titre d'exemple, qu'il suffise de citer les affaires Rivard et Munsinger. Il n'est pas souhaitable de compromettre d'une manière ou d'une autre le caractère politique du pouvoir judiciaire. Il s'agit là d'un problème difficile que nous avons longuement débattu. Nous faisons particulièrement appel aux commentaires du public sur cette question.

Les commissions d'enquête devraient être constituées par le Cabinet. Si l'on estime que ces commissions ne doivent pas être restreintes à des enquêtes sur les affaires d'un ministère, il serait illogique et peu pratique que leur création relève d'un ministre. Même si l'objet d'une enquête se rapportait aux affaires d'un ministère, il serait d'autant plus avantageux pour l'indépendance,

l'autorité et le prestige d'une commission qu'elle soit instituée directement par le Cabinet. En vue d'assurer l'indépendance apparente et réelle des commissions, les fonds affectés à leur fonctionnement devraient être gérés par un organisme central, plutôt que par tel ou tel ministère.

(ii) *Les pouvoirs de la commission*

Pour fonctionner avec efficacité, les commissions d'enquête, contrairement aux commissions consultatives, doivent être en mesure d'assigner des témoins à comparaître, d'exiger la production de documents et d'autres pièces pertinentes, de contraindre les témoins à rendre témoignage, d'exiger le respect des règles de pratique et de procédure qu'elles se donnent et de maintenir avec rigueur l'ordre de leurs travaux. Ces pouvoirs pourraient être appliqués par les tribunaux ordinaires saisis au moyen d'une plainte. A certains égards, il sera peut-être moins efficace de procéder ainsi que de conférer à une commission le pouvoir de punir elle-même quelqu'un pour «outrage au tribunal», mais la procédure normale doit être respectée dans l'intérêt des libertés individuelles. La sanction sera habituellement une amende mais, dans des circonstances exceptionnelles, une peine d'emprisonnement pourra être imposée.

Tous les participants à une enquête, y compris les témoins, doivent jouir de l'immunité contre toute poursuite civile. Comme nous l'avons dit, le travail d'une commission ne doit pas être entravé par la crainte, de la part des divers participants à l'enquête, d'être plus tard futilement poursuivis devant les tribunaux civils. Nous proposons que les témoins devant une commission d'enquête bénéficient de l'immunité, étant donné que quiconque est lésé par leur témoignage pourra, aux termes de la loi que nous proposons, présenter sa version des faits. Les témoins non assermentés devant une commission consultative ne doivent pas jouir de l'immunité, l'action civile contre un témoin étant le seul recours de la personne qui prétend avoir été victime de diffamation.

Enfin, sauf dans les cas où le Cabinet en décide autrement, les commissions d'enquête doivent avoir le pouvoir incontestable de publier elles-mêmes leur rapport, de manière à favoriser et démontrer leur indépendance.

(iii) *La protection des intéressés*

Il peut arriver qu'une personne, présumée absolument innocente, qui comparaît devant une commission uniquement parce que l'on croit qu'elle possède des renseignements utiles obtenus légitimement, ou même qui n'est pas présente et ne sait rien de l'enquête en cours, voie ses intérêts compromis par les travaux de la commission. Des témoins peuvent estimer que leur conduite est mise en cause par l'avocat-conseil de la commission ou par d'autres témoins. La nature des «accusations» auxquelles ils doivent «répondre» ne sera peut-être jamais précisée; peut-être n'auront-ils aucune occasion de faire une mise au point ou de contre-interroger des témoins; peut-être ne bénéficient-ils pas de l'aide d'un conseil juridique; peut-être les travaux de la commission sont-ils publics et largement diffusés. De même, quelqu'un qui ne comparaît même pas comme témoin peut être mentionné de manière défavorable au cours de l'enquête; pour lui n'existe même pas la protection minimale que donne une comparution au cours de l'enquête. Il est possible qu'une personne qui n'est soupçonnée, et encore moins inculpée, d'aucune infraction subisse un préjudice à cause d'accusateurs irresponsables avec lesquels elle ne peut même pas être confrontée.

Quelles sont les garanties nécessaires? Il est essentiel que tous ceux qui comparaissent devant une commission aient le droit d'être représentés par un avocat. Quiconque comparaît devant une commission d'enquête doit pouvoir être entendu relativement à toute question soulevée à l'audience et susceptible de porter préjudice à ses intérêts; il doit également pouvoir, à la discrétion de la commission, appeler, interroger et contre-interroger des témoins lui-même ou par l'intermédiaire de son avocat. La discrétion de la commission à l'égard de l'assignation et de l'interrogatoire d'autres témoins doit être exercée en tenant compte de l'importance des intérêts en jeu et de la nécessité de ne pas ralentir indûment le travail de la commission. Quiconque, n'ayant pas comparu comme témoin, fait néanmoins l'objet de commentaires défavorables au cours du témoignage d'autres personnes, doit pouvoir, à la discrétion de la commission, comparaître comme témoin (avec le droit d'être représenté par un avocat et de contre-interroger). Ce droit est à peu près reconnu par l'article 5(1) du *Public Inquiries Act, 1971* de l'Ontario à «quiconque démontre (à une commission) qu'il

a un intérêt important et direct relatif à l'objet de l'enquête...». Nous croyons suffisant d'exiger qu'un intérêt soit lésé pour donner à l'intéressé l'occasion de se faire entendre. Comme nous l'avons indiqué, il n'y a lieu d'apprécier l'importance de l'intérêt en cause que pour déterminer dans quelle mesure d'autres témoins devraient être entendus à ce sujet. Dans un arrêt concernant cet article 5, (*Re Ontario Crime Commission*), le juge Schroeder faisait remarquer:

Au cours de cette enquête, on a porté contre les requérants des allégations extrêmement sérieuses; on leur impute des crimes très graves. Certes, on ne leur fait pas un procès devant le commissaire, mais les comportements répréhensibles qu'on leur attribue y ont reçu une publicité considérable. Ce n'est donc que justice qu'on leur donne la possibilité de présenter une contre-preuve, d'établir les faits en interrogeant et contre-interrogeant des témoins, et qu'on leur permette ainsi de présenter à la commission d'enquête un tableau complet de la situation, plutôt que de courir le risque que la commission ne retienne qu'un tableau partiel ou déformé. Il me semble juste et raisonnable de leur reconnaître ce droit; on ne saurait donc les en priver. D'ailleurs, l'intérêt public lui-même exige de façon tout aussi impérieuse que la commission soit informée de toute la vérité, et non pas seulement de demi-vérités ou d'une partie de la vérité.

Les conclusions qu'une commission d'enquête se propose de tirer quant à la conduite d'une personne doivent être communiquées à l'intéressé, qui pourra ainsi les commenter. Le droit à l'aide juridique doit être établi; ceux qui ne peuvent en bénéficier doivent pouvoir obtenir un remboursement total ou partiel de leurs frais juridiques, à la discrétion de la commission. Les témoins pourront être taxés selon un barème établi.

Une commission d'enquête doit avoir le pouvoir discrétionnaire de tenir des audiences à huis clos et de restreindre le droit de rendre compte de ses audiences publiques; et les témoins doivent pouvoir demander à la commission d'exercer ce pouvoir. Il faut toutefois rappeler qu'une enquête publique a souvent pour but de rassurer l'opinion publique, et qu'il est souhaitable que l'équité avec laquelle une commission exerce ses fonctions apparaisse au grand jour; il s'ensuit que les travaux d'une commission d'enquête devraient autant que possible être publics. Le juge Schroeder faisait remarquer au sujet du crime organisé, dans *Re Ontario Crime Commission* (1962) que «l'enquête et la publicité sont toutes deux des armes puissantes pour y faire échec, comme aux autres maux caractéristiques de la société moderne». Cependant, le huis clos et les restrictions à la publicité des audiences sont parfois

souhaitables. L'article 4 du *Public Inquiries Act* de l'Ontario règle judicieusement la question des audiences à huis clos. En voici les termes:

Les audiences d'une enquête sont publiques, sauf si la commission est d'avis que

(a) l'audience est susceptible d'entraîner la divulgation de renseignements intéressant la sécurité publique; ou que

(b) l'audience est susceptible d'entraîner la divulgation de renseignements financiers, personnels ou autres et qu'elle estime, eu égard aux circonstances, que les intérêts privés ou publics auxquels cette divulgation porterait préjudice doivent avoir priorité sur le principe de la publicité des audiences, auquel cas la commission peut tenir à huis clos l'audience relative à ces renseignements.

Le problème de la publicité dans une situation donnée peut être résolu par la commission au moyen d'une ordonnance, libellée à sa discrétion et applicable aux média d'information. En exerçant sa discrétion, la commission doit prendre en considération l'intérêt du public à la publicité et le préjudice que pourrait subir le témoin ou d'autres personnes si le témoignage en question était rendu public.

Nous croyons qu'un témoin qui rend témoignage sous serment devant une commission devrait bénéficier des mêmes garanties qu'un témoin déposant devant un tribunal judiciaire. Les considérations justifiant le droit au secret pour un témoin sont applicables en dehors du contexte judiciaire. Si le secret d'État, l'intimité des rapports conjugaux, le secret commercial et d'autres considérations sont des motifs valables pour refuser de témoigner devant un tribunal, nous ne voyons pas pourquoi ils ne le seraient pas également devant une commission. La Commission de réforme du droit a déjà exprimé ses vues sur le droit au secret dans son *Rapport sur la preuve* et nous souhaiterions que la formule proposée dans ce rapport soit également appliquée aux commissions d'enquête et aux tribunaux administratifs, avec les aménagements qui s'imposent. Nous ne croyons cependant pas qu'on doive imposer d'autres règles formelles de preuve aux commissions d'enquête. Nous estimons que les articles 4 et 5 de notre Code de la preuve, qui traitent des règles générales d'admissibilité et d'exclusion, devraient en venir à s'appliquer à tous les tribunaux administratifs.

A titre d'exemple, et puisqu'on y a fréquemment recours devant les commissions d'enquête, nous croyons qu'il pourrait être utile de traiter de l'un des plus importants aspects du droit du

témoin au secret: la non-incrimination. Dans une instance criminelle, on ne peut contraindre l'accusé à s'incriminer lui-même par son témoignage. Cependant, rien dans l'actuelle *Loi sur la preuve au Canada* ou dans la *Loi sur les enquêtes* ne permet à quiconque pourrait faire l'objet d'une poursuite pénale à la suite d'une enquête effectuée par une commission, de refuser de répondre, même si sa réponse peut l'incriminer. La seule protection possible est celle qu'accorde l'article 5(2) de la *Loi sur la preuve*, qui prévoit notamment que lorsqu'un témoin s'oppose à répondre pour le motif que sa réponse pourrait tendre à l'incriminer, celle-ci ne peut être invoquée ou faire preuve contre lui dans un procès criminel subséquent. La loi ne prévoit pas que le témoin puisse refuser de répondre en de telles circonstances. En outre, la jurisprudence permet de penser qu'un témoin déposant devant une commission peut même être contraignable alors qu'il a déjà été inculpé d'une infraction criminelle reliée à l'objet de l'enquête.

Faut-il accorder aux témoins déposant devant une commission d'enquête un minimum de protection contre l'auto-incrimination? Bien des gens répondraient affirmativement. Cependant, il n'existe aucune règle générale contre l'auto-incrimination en droit canadien: le principe de common law *memo tenetur seipsum accusare* («nul n'est tenu de s'incriminer») fut aboli au moment de l'adoption de l'article 5, en 1893. En second lieu, si l'on admet la nécessité de créer des commissions d'enquête dans certaines circonstances, il n'est pas logique de consentir aux témoins une protection qui, dans plusieurs cas, empêcherait toute enquête sérieuse. Une enquête dont seraient exclus les comportements susceptibles d'entraîner des poursuites criminelles aurait un champ d'action très restreint.

Une importante lacune de la protection prévue à l'article 5 de la *Loi sur la preuve* réside dans le fait qu'elle doit être invoquée par le témoin lui-même, en s'opposant à répondre à une question; si le témoin ne le fait pas, on doit considérer ses réponses comme librement données. Et un commissaire n'est nullement obligé de prévenir le témoin à qui l'on pose une question qui pourrait l'incriminer, et de lui exposer ses droits en vertu de l'article 5. Un témoin ne devrait pas devoir invoquer la protection lui-même; elle devrait être automatique. C'est ce que vise l'article 38 du Code de la preuve que nous avons proposé au Parlement dans notre *Rapport sur la preuve*. Voici le texte de ce projet d'article:

L'accusé dans une instance criminelle a le droit d'empêcher que ne soit utilisé contre lui un témoignage qu'il a rendu dans une instance antérieure autre que les procédures préliminaires au procès même qu'il subit.

Cette règle ne s'applique pas cependant lorsque l'accusé est poursuivi pour s'être parjuré au cours de son témoignage.

Cette disposition vise à remplacer l'article 5 de l'actuelle *Loi sur la preuve* et, en vertu de l'article 87 de notre projet de Code, elle s'applique aux «procédures d'enquête judiciaire, arbitrales ou autres, tombant sous l'autorité des lois du Canada . . .», y compris les procédures des commissions d'enquête. Comme nous l'avons fait remarquer antérieurement, peut-être serait-il opportun de reprendre cette disposition du Code, en l'adaptant, dans une loi spéciale applicable aux tribunaux administratifs, parmi lesquels nous rangeons les commissions d'enquête.

La publicité est un problème connexe. La publicité entourant une commission d'enquête peut compromettre le droit à un procès équitable dans le cas d'un témoin déposant devant une commission et qui, au moment de l'enquête, est sous le coup d'une accusation ou le devient par la suite. Le *Code criminel* impose déjà des restrictions à la publicité des enquêtes préliminaires. On peut pallier les difficultés créées par la publicité des travaux d'une commission d'enquête en permettant à la commission de rendre au besoin une ordonnance limitant ou supprimant cette publicité. La solution n'est pas de retirer aux autorités le droit de poursuivre en justice une personne dont elles désirent obtenir le témoignage devant une commission d'enquête; il n'existe aucune raison valable d'accorder aux témoins des commissions d'enquête ce qui serait une immunité de fait.

Que dire du droit d'appel? En premier lieu, devrait-il y avoir appel des conclusions d'une commission d'enquête? A cet égard, on ne peut guère ajouter à ce qu'a dit lord Salmon, président de la Commission royale d'enquête sur les Tribunaux d'enquête, en 1966, au Royaume-Uni:

Ces tribunaux n'ont pas à statuer sur des questions de droit. Certes, la question de savoir si la preuve dont ils disposent justifie telle ou telle conclusion est une question de droit. Cependant, compte tenu de l'expérience et de la valeur des membres de ces tribunaux, et de leur répugnance naturelle à tirer une conclusion qui jette un jour défavorable sur la conduite de qui que ce soit, à moins de s'y sentir autorisés sans le moindre doute par des éléments particulièrement probants, il nous paraît douteux que de telles conclusions soient jamais formulées sans preuves à l'appui. Toute conclusion défavorable que pourrait retenir un tribunal contre qui que ce soit sera

fondée sur l'appréciation qu'il aura faite de la preuve. Il serait donc impossible d'infirmer cette conclusion sans constituer un nouveau tribunal chargé de recueillir de nouveau cette preuve. Cela serait à la fois peu souhaitable et peu pratique. Dans cette sorte d'affaires, il est essentiel que la publication du rapport mette un terme à l'enquête et rétablisse la confiance.

Il est par contre essentiel de pouvoir contrôler le respect de leur compétence par les commissions d'enquête. On peut contester de plusieurs façons la compétence d'une commission. On peut prétendre qu'il existe des vices de forme dans la constitution de la commission; qu'en fait, elle n'a pas d'existence légale. On peut soutenir que la commission excède son mandat et qu'elle fait enquête sur des questions qui ne relèvent pas de son autorité. On peut alléguer que l'on ne respecte pas les garanties accordées par la loi aux témoins. Et l'on peut prétendre que les règles de justice naturelle ne sont pas observées. De telles contestations se sont déjà élevées. Un exemple récent en est la déclaration du demandeur dans l'affaire *Landreville c. La Reine* [1973] C.F. 1223. Dans cet arrêt, le juge Pratte rejeta notamment le recours en *certiorari* en ces termes: «La Commission royale n'avait pas le pouvoir de rendre une décision et il est de jurisprudence constante que seule une décision ou une mesure analogue peut être annulée par voie de *Certiorari*».

La Commission effectue présentement une étude sur le contrôle judiciaire des tribunaux administratifs fédéraux, entre autres des commissions d'enquête. Nous croyons donc qu'il vaut mieux attendre l'achèvement de cette étude avant d'arrêter notre opinion sur la forme exacte que devrait prendre ce contrôle. Cette étude devrait être terminée lorsque nous présenterons au Parlement notre rapport sur les commissions d'enquête et nous formulerons alors nos vues définitives sur la question. Pour le moment, toutefois, il nous semble utile d'énoncer quelques principes généraux ainsi que notre point de vue actuel sur le sujet.

Théoriquement, au moins trois procédures peuvent servir de cadre à une contestation de compétence. Un recours peut être introduit soit devant la Division de première instance de la Cour fédérale, soit devant la Cour d'appel fédérale. On peut également soumettre la question à un tribunal (la Cour d'appel fédérale serait le choix logique) par voie d'exposé de cause, comme le prévoit le *Public Inquiries Act, 1971* de l'Ontario. Cette dernière option

offre l'avantage que la contestation de compétence est facilitée puisque c'est à la commission, plutôt qu'à l'auteur de la contestation, qu'il revient de solliciter une décision (quoiqu'elle puisse refuser d'exposer la cause, ce qui exigerait que l'auteur de la contestation s'en charge). Le désavantage de l'exposé de cause réside dans le fait qu'il est facile d'en abuser; des demandes réitérées d'exposé de cause pourraient entraver le bon fonctionnement de la commission. Il semble que ce fut le cas en Ontario. En outre, la procédure constituerait une anomalie en droit administratif fédéral; il y a lieu de rechercher un certain degré d'uniformité.

Nous croyons qu'il y aurait également avantage à rendre applicable aux commissions d'enquête l'article 28(4) de la *Loi sur la Cour fédérale*, en vertu duquel un office, une commission ou un autre tribunal fédéral peut demander l'avis de la Cour d'appel fédérale sur une question de droit. En ses termes actuels, cet article ne peut s'appliquer aux commissions d'enquête, mais nous recommanderons des modifications visant à corriger cette lacune.

En bref, nous favorisons donc l'application aux commissions d'enquête de la procédure générale de contrôle de la compétence des tribunaux administratifs. La difficulté réside dans le fait que la procédure actuelle est insuffisante sous plusieurs rapports. En premier lieu, le contrôle est entravé par les difficultés de la qualification de telle ou telle fonction d'une commission d'enquête comme étant de nature administrative ou de nature quasi judiciaire. En conséquence, quiconque voudra contester la compétence de la commission à l'égard de cette fonction ne saura pas s'il doit s'adresser à la Division de première instance en vertu de l'article 18 de la *Loi sur la Cour fédérale* ou à la Cour d'appel en vertu de l'article 28. Il est tout à fait possible qu'on se fasse dire qu'on n'a pas saisi le bon tribunal; si le juge en chef ou le juge désigné par lui n'exerce pas le pouvoir discrétionnaire que lui reconnaît l'article 359 des Règles de la Cour et ne renvoie pas la question au tribunal compétent, on devra recommencer toute la procédure. Nous ferons des recommandations sur cette question.

Du reste, la jurisprudence canadienne permet de penser que les principes de justice naturelle ne s'appliquent pas aux fonctions administratives. Du point de vue de l'économie générale du droit, il semble éminemment défendable que les tribunaux judiciaires veillent au respect par les commissions d'enquête des exigences fondamentales de la justice. Certes l'enquête, institution destinée à servir

l'intérêt général, exige parfois le sacrifice de certains droits et intérêts des particuliers; mais il faut borner de tels empiètements à un strict minimum. Le droit doit garantir aux personnes touchées par une enquête les éléments essentiels d'un traitement juste. Nous tiendrons compte de ce principe lorsque nous examinerons les articles 18 et 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*.

Enfin, le rôle des avocats-conseils d'une commission d'enquête soulève certaines difficultés. Une enquête n'est pas un procès. Comme le disait le juge Laidlaw (qui se dissociait de ses collègues sur d'autres points) dans l'arrêt *Re Ontario Crime Commission*, «Il n'y a devant le commissaire ni litige ni de parties à un litige». Toutefois, aux yeux du témoin, et particulièrement du témoin qui peut être visé par l'enquête, l'avocat-conseil d'une commission, qui interroge et contre-interroge, peut sembler agir comme un procureur devant un commissaire qui semble se comporter comme un juge indépendant. En certaines circonstances, cette apparence est peut-être inévitable. Il reste qu'en droit strict les avocats-conseils d'une commission ne sont précisément que des avocats agissant au nom de la commission, dont les fonctions englobent fréquemment un rôle de conseil auprès des commissaires relativement aux témoignages ou à l'orientation que l'enquête devrait prendre, l'évaluation de la preuve et pour la rédaction d'une partie ou de la totalité du rapport final. Pour certains témoins, et peut-être pour le public, le double rôle apparent de l'avocat-conseil peut sembler une injustice flagrante; nous savons tous que nul ne devrait être juge de sa propre cause.

On a quelquefois proposé que les avocats-conseils d'une commission s'en tiennent à l'interrogatoire et au contre-interrogatoire des témoins, afin d'éviter le problème que nous venons d'exposer. Les avis ou l'assistance dont une commission a besoin devrait provenir de personnes distinctes, que l'on désignerait comme «conseillers» et non pas comme «avocats». Une telle distinction pourrait facilement être incorporée à une nouvelle loi, et elle n'est pas dénuée d'intérêt.

Après mûre réflexion et de multiples consultations, nous avons décidé de ne pas faire de recommandation en ce sens. Il importe de réaffirmer et de préciser qu'une enquête n'est pas un procès, et l'on doit éviter tout ce qui pourrait contribuer à une telle confusion. Il n'est pas souhaitable non plus de rendre la structure des commissions plus complexe, ce qui pourrait aisément ralentir leur fonc-

tionnement. En dernier ressort, on doit compter sur l'indépendance, l'impartialité et le sens de l'équité des commissaires eux-mêmes ainsi que sur leur souci de rendre ces caractéristiques évidentes aux yeux de tous.

En résumé, la structure et les pouvoirs des commissions d'enquête doivent être rigoureusement définis et minutieusement circonscrits par la loi. Le mandat d'une commission donnée, tel qu'il ressort du décret qui la crée, devrait être aussi restreint que les circonstances le permettent. D'une part en effet, il faut agir avec modération dans l'établissement de commissions. D'autre part, la loi ne doit imposer aucune restriction artificielle à la nature des questions susceptibles d'enquête. Enfin, la loi doit laisser beaucoup de souplesse quant au nombre des commissaires (nommés par le Cabinet) et à leur qualité, car l'on ne peut prévoir entièrement les situations qui exigeront une enquête.

Les commissions d'enquête doivent avoir tous les pouvoirs dont elles ont besoin pour s'acquitter pleinement de leur mandat. Les membres et le personnel de ces commissions devraient bénéficier de l'immunité dont ils jouiraient si elles étaient des cours d'archives. Les commissions doivent en outre être autorisées à publier leur rapport, sauf dans les cas où le Cabinet l'interdit.

Enfin, on doit prévoir des garanties appropriées pour les personnes visées par l'enquête. Il faut garantir le droit de comparaître, d'être représenté par un avocat, de contre-interroger, de faire des commentaires sur les conclusions défavorables envisagées par la commission, d'obtenir l'aide juridique et une indemnité à la discrétion de la commission, de demander le huis clos des audiences ou des restrictions à leur publicité, de bénéficier des privilèges accordés aux témoins dans les instances judiciaires (en particulier le droit de se prémunir contre l'utilisation de réponses incriminantes dans des instances criminelles simultanées ou ultérieures) et de contester la compétence d'une commission.

F. Conclusion

La fonction commande la forme. En raison du caractère très général de la tâche des commissions consultatives, leur structure et

leurs pouvoirs doivent être formulés de façon générale. La loi doit favoriser l'expression de toutes les opinions utiles et leur communication aux autorités politiques. En raison de la nature des travaux des commissions consultatives, il n'y a pas lieu de prévoir des pouvoirs en matière d'assignation et d'outrage au tribunal, ou des garanties correspondantes pour les témoins.

Vu la tâche très précise des commissions d'enquête et le risque d'injustice qu'elle comporte, leur forme doit être précise. Leur structure et leurs pouvoirs doivent être rigoureusement définis et minutieusement circonscrits. On doit leur donner tous les pouvoirs nécessaires à l'accomplissement de leur mandat; mais des garanties complètes et suffisantes doivent être accordées aux personnes qui participent à l'enquête.

Une loi générale ne doit pas envisager la création d'une commission d'enquête dotée de pouvoirs extraordinaires, semblables à ceux d'une Cour supérieure. Une commission de ce type devrait être créée par une loi spéciale. De cette façon, la création d'une telle commission serait connue de tous et ferait l'objet d'un débat politique.

Les commissions d'enquête, comme la plupart des organes de l'État, sont également susceptibles de favoriser le bien public et de disloquer le régime ou d'opprimer les citoyens. C'est le climat politique, plutôt que des rapports de la Commission de réforme du droit ou des lois nouvelles, qui détermine en quel sens s'exerce leur action. Mais si elle s'exerce dans un sens favorable, les rapports de la Commission de réforme du droit et les lois nouvelles peuvent leur tracer clairement la voie.

V.

La Loi sur les enquêtes: une évaluation critique

A. Le point

Nous avons expliqué ce qu'on entend habituellement par «commission d'enquête», donné un bref historique de la *Loi sur les enquêtes*, traité du rôle des commissions d'enquête dans le droit public canadien, démontré qu'il fallait distinguer entre les commissions consultatives et les commissions d'enquête, et formulé la structure et les pouvoirs des commissions en tenant compte de leur rôle dans l'État et de cette distinction entre les deux types de commissions. Dans le présent chapitre et dans le suivant, nous tentons de faire le point à partir de ces divers éléments. Nous effectuons d'abord une brève analyse de la loi actuelle à la lumière de ce que nous avons dit jusqu'ici. Au chapitre suivant, nous proposons une loi nouvelle.

B. La loi actuelle: la Partie I

Le titre complet de la loi actuelle est *Loi concernant les enquêtes relatives aux affaires publiques et aux départements*. Ce titre, comme d'ailleurs le reste de la loi, reflète une distinction que nous estimons inappropriée.

La Partie I de la loi actuelle traite des «enquêtes sur les affaires publiques»; en fait, ces enquêtes sont, selon notre terminologie, habituellement le fait de commissions consultatives. L'article 2, le premier article de la Partie I, énonce que:

2. Le gouverneur en conseil peut, chaque fois qu'il le juge à propos, faire instituer une enquête sur toute question touchant le bon gouvernement du Canada, ou la gestion de quelque partie des affaires publiques.

Cet article permet au Cabinet (le gouverneur en conseil)—qui est certes l'organe approprié—de faire instituer à tout moment («chaque fois qu'il le juge à propos») une enquête sur pratiquement n'importe quel sujet (il n'y a guère de sujets que l'on ne puisse décrire comme «touchant le bon gouvernement du Canada, ou la gestion de quelque partie des affaires publiques»). Une telle souplesse convient à la création de commissions purement consultatives du genre de celles que nous décrivons dans ce document. Toutefois, les commissions créées en vertu de la Partie I, sous le régime actuel, possèdent des pouvoirs étendus et elles peuvent effectuer des enquêtes. Par conséquent, on ne devrait les instituer que dans des circonstances exceptionnelles et importantes. L'article 2 ne le prévoit pas. Le régime que nous proposons exige que le Cabinet juge la question importante pour le bien public avant de constituer une commission d'enquête dotée de vastes pouvoirs.

L'article 3 énonce que:

3. Si une enquête visée à l'article 2 n'est régie par aucune loi spéciale, le gouverneur en conseil peut, par commission *ad hoc*, nommer, à titre de commissaires, des personnes qui doivent poursuivre l'enquête.

C'est le Cabinet qui nomme les commissaires. On en précise pas les qualités requises de ces commissaires. Sur ces deux points, pour les motifs que nous avons déjà énoncés, cet article nous paraît valable.

On ne saurait en dire autant des articles 4 et 5:

4. Les commissaires ont le pouvoir d'assigner devant eux tous témoins, et de leur enjoindre de rendre témoignage sous serment, ou par affirmation solennelle si ces personnes ont le droit d'affirmer en matière civile, oralement ou par écrit, et de produire les documents et choses qu'ils jugent nécessaires en vue d'une complète investigation des questions qu'ils sont chargés d'examiner.

5. Les commissaires ont, pour contraindre les témoins à comparaître et à rendre témoignage, les mêmes pouvoirs que ceux dont sont revêtues les cours d'archives en matières civiles.

Nous avons déjà fait valoir qu'il n'était pas nécessaire de conférer aux commissions consultatives les pouvoirs que leur accordent ces articles. L'absence de tels pouvoirs rend inutile la présence de garanties formelles pour les témoins, bien qu'il soit probablement préférable d'énoncer en principe le droit d'être représenté par un avocat.

L'article 5 présente des difficultés particulières. L'expression «cours d'archives» a une signification incertaine. Fait-on allusion, par exemple, à une cour d'archives inférieure ou supérieure? La contrainte, en vertu de l'article 5, fait-elle simplement allusion à un pouvoir d'imposer l'amende ou l'emprisonnement, ou une commission peut-elle, par exemple, forcer quelqu'un à comparaître? Le pouvoir s'étend-il à l'imposition d'une sanction à quiconque trouble le déroulement de l'enquête? Comment rend-on exécutoire une peine imposée par une commission?

Enfin, nous sommes d'avis, comme nous l'avons expliqué, que l'on doit favoriser la libre expression des opinions du public devant les commissions consultatives, non seulement en admettant des intervenants, mais dans certaines circonstances, en les indemnisant. C'est là une lacune évidente de la présente loi, qui n'a pas de disposition en ce sens.

En conclusion, on peut conserver les deux premiers articles de la Partie I. Les articles 4 et 5 doivent être supprimés. Il y aurait lieu d'ajouter de nouveaux articles pour favoriser la participation du public.

On traitera à la Partie III, consacrée aux dispositions générales, des questions communes aux commissions consultatives et d'enquête: indemnisation, installations matérielles et personnel, immunité et droit de publier, audiences à huis clos et publicité.

C. La loi actuelle: la Partie II

L'article 6 de la loi—le premier article de la Partie II—définit la portée, selon la loi actuelle, des enquêtes concernant les départements:

6. Le ministre qui préside à un ministère ou département de la Fonction publique peut nommer, en tout temps, sur l'autorisation du gouverneur en

conseil, un ou plusieurs commissaires pour faire enquête et rapport sur l'état de l'administration des affaires totales ou partielles de ce département, dans son service interne ou externe, et sur la conduite, en ce qui a trait à ses fonctions officielles, de quiconque y est employé.

Nous proposons que les commissions d'enquête ne soient pas restreintes aux affaires d'un ministère ou de l'administration, ou à la conduite des fonctionnaires dans leurs fonctions officielles. Elles doivent pouvoir faire enquête sur toute question que le Cabinet juge importante pour le bien public. Il ne s'agit pas de faciliter et d'encourager la création fréquente de commissions d'enquête. Nous avons souligné antérieurement qu'il ne faut y recourir que dans des circonstances inhabituelles et exceptionnelles, et que leur création doit être défendue au plan politique. Le bon usage des commissions d'enquête ne couvre que les situations où il s'agit de faire enquête, par exemple, sur l'incompétence ou la vénalité au sein de l'administration même, ou sur une grave lacune dans la mise en œuvre ou l'application d'une décision politique. Ces commissions doivent être constituées, non pas par un ministre avec l'autorisation du Cabinet, mais par le Cabinet lui-même.

Les articles 7, 8 et 9 traitent, en gros, du pouvoir des commissaires de pénétrer dans un bâtiment ou un établissement public et d'examiner les documents qui s'y trouvent; d'assigner des témoins et de les contraindre à rendre témoignage sous serment; d'émettre des brefs d'assignation enjoignant de produire des documents ou d'autres pièces; et de délivrer des commissions rogatoires autorisant des personnes désignées à recevoir des témoignages. Ces articles se lisent comme suit:

7. Le ou les commissaires peuvent, pour les fins de l'enquête, pénétrer et demeurer dans tout bureau public ou dans toute institution publique et ont accès à toutes ses parties, et peuvent examiner tous papiers, documents, pièces justificatives, archives et registres de toute sorte qui appartiennent à ce bureau ou à cette institution; et ils peuvent assigner toute personne devant eux et la contraindre à rendre témoignage sous serment, oralement ou par écrit, ou sur affirmation solennelle si elle a le droit d'affirmer en matière civile; et chacun de ces commissaires peut faire prêter ce serment ou recevoir cette affirmation.

8. (1) Les commissaires peuvent émettre, sous leurs seings, un bref d'assignation ou autre mise en demeure ou sommation, enjoignant et commandant à toute personne y désignée de comparaître au temps et au lieu y mentionnés, et là et alors de déposer de tout ce qui est à sa connaissance concernant les faits qui font le sujet de l'enquête, et d'apporter et de produire tous documents, livres ou pièces qu'elle a en sa possession ou sous son contrôle et se rattachant au sujet de l'enquête, comme il est susdit;

et toute personne peut être ainsi assignée d'une partie quelconque du Canada, en vertu de ce bref d'assignation, cette mise en demeure ou cette sommation.

(2) Des frais de route raisonnables sont payés à toute personne ainsi assignée, lors de la signification du bref d'assignation, de la mise en demeure ou sommation.

9. (1) Si, en raison de la distance à laquelle une personne, dont on désire le témoignage, demeure de l'endroit où sa présence est requise, ou pour toute autre cause, les commissaires le jugent à propos, ils peuvent émettre une commission rogatoire ou quelque autre autorisation à tout fonctionnaire ou à toute personne y dénommée, l'autorisant à recevoir ce témoignage et à leur faire rapport.

(2) Ce fonctionnaire ou cette personne, avant d'entreprendre une enquête, doit prêter devant un juge de paix le serment de fidélité et remplir les devoirs qui lui sont assignés par cette commission et possède, à l'égard de ce témoignage, les mêmes pouvoirs qu'auraient eus les commissaires si ce témoignage eût été rendu devant eux, et peut, de la même manière, émettre sous son seing un bref d'assignation, une mise en demeure ou une sommation, dans le but de contraindre toute personne à comparaître devant lui, ou à produire tous documents, livres ou pièces.

Les pouvoirs conférés par ces articles sont, en général, des pouvoirs nécessaires, bien qu'il soit probablement possible de mieux les définir. Le pouvoir conféré par l'article 7 de pénétrer dans des bureaux pour examiner des documents n'est pas inhabituel pour un organisme indépendant, et il peut être utile, bien qu'il fasse jusqu'à un certain point double emploi avec le pouvoir d'exiger directement, par assignation, la production de documents. On devrait conserver l'article 8, qui confère le pouvoir d'assignation, bien qu'il conviendrait d'ajouter ici un nouvel article conférant le pouvoir de délivrer un mandat de perquisition. L'article 9 renferme les dispositions nécessaires en vue de déléguer le pouvoir de recevoir des témoignages; on peut cependant mettre en doute l'opportunité d'accorder aux délégués les pleins pouvoirs de la commission (art. 9(2)). Si les délégués détiennent ces pouvoirs, il importe d'y joindre des garanties appropriées pour les participants. Il serait peut-être plus simple et préférable de prévoir qu'on recueille les témoignages et qu'on fasse rapport à la commission.

L'article 10 prévoit des sanctions:

10. (1) Toute personne qui,

a) étant assignée de la manière prévue dans la présente Partie, fait défaut, sans excuse valable, de comparaître en conséquence,

b) ayant reçu l'ordre de produire quelque document, livre ou pièce en sa possession ou sous son contrôle, ne le produit pas,

c) refuse de prêter serment ou de faire une affirmation, selon le cas, ou
d) refuse de répondre à quelque question pertinente que lui pose un commissaire ou une autre personne, ainsi qu'il est dit plus haut, encourt, sur déclaration sommaire de culpabilité, devant un magistrat de police ou magistrat stipendiaire, ou devant un juge d'une cour supérieure ou d'une cour de comté qui a juridiction dans le comté ou district où réside cette personne, ou dans lequel est situé l'endroit où elle est assignée à comparaître, une amende d'au plus quatre cents dollars.

(2) Le juge de la cour supérieure ou de la cour de comté susdite est, pour les fins de la présente Partie, un juge de paix.

Dans l'ensemble cet article est satisfaisant. Toutefois, il ne prévoit aucune sanction contre quiconque ne respecte pas la pratique ou la procédure d'une commission, ou trouble le déroulement d'une audience, ou fait défaut d'obtempérer à une ordonnance réglant la publicité des audiences. Par ailleurs, «une amende d'au plus quatre cents dollars» n'est plus suffisante; on n'a pas modifié ce montant depuis la loi initiale de 1880.

La sanction doit-elle consister en une amende seulement, ou prévoir l'emprisonnement? Dans la plupart des cas, une amende se révélera une sanction suffisante, et nous ne croyons pas nécessaire qu'elle soit très élevée. Ceux qui seraient prêts à payer une amende de \$1,000, par exemple les corporations, seraient probablement tout aussi prêts à payer davantage. Pour ceux qui persistent à refuser de témoigner, l'emprisonnement est peut-être nécessaire; nous croyons qu'une peine de courte durée devrait suffire dans la plupart des cas. Nous ne croyons pas que l'on doive permettre des sanctions sévères simplement au cas où elles seraient nécessaires à l'occasion d'une enquête sur une question d'importance cruciale. Le pouvoir de priver une personne de sa liberté pendant une longue période ne doit pas être accordé en prévision d'hypothèses peu probables. Il est préférable, si de telles situations se présentent, que le Parlement intervienne. De fait, aucune commission fédérale ne semble avoir dû exercer ces pouvoirs pour s'acquitter de son mandat.

Une commission doit-elle pouvoir imposer elle-même une sanction pour désobéissance, comme c'est le cas en vertu de certaines lois provinciales sur les enquêtes? Ou doit-on laisser aux tribunaux le soin d'imposer des peines, comme c'est le cas en vertu de la loi fédérale actuelle? On peut prétendre que le fait d'accorder aux commissions un pouvoir de sanction pour outrage faciliterait l'exécution efficace et expéditive de leur mandat. Mais on ne doit

pas insister sur l'efficacité au point d'exiger d'un citoyen qu'il témoigne devant un organisme qui n'est pas un tribunal, surtout lorsque l'on porte ainsi atteinte au principe selon lequel personne ne doit être juge de sa propre cause. Bien qu'il soit nettement moins efficace de déposer une dénonciation devant les tribunaux ordinaires, cela n'est habituellement pas considéré trop onéreux en démocratie. Rien ne permet de penser que les commissions fédérales n'aient pas été en mesure de remplir leurs fonctions convenablement parce qu'elles ne possédaient pas ces pouvoirs. Ici encore, nous croyons que si, en raisons de circonstances particulières, il paraît indispensable d'accorder de tels pouvoirs, le Parlement peut le faire par une loi spéciale. Peut-être faudrait-il qu'il le fasse en tout état de cause, car les commissions ne disposent pas de l'appareil administratif des tribunaux pour mettre en œuvre de tels pouvoirs.

La Partie II ne fait aucune mention de garanties accordées aux participants aux travaux d'une commission créée en vertu de cette partie. La Partie III, consacrée aux dispositions générales, accorde le droit au ministère d'un avocat et celui de répondre aux accusations d'inconduite. Cependant, on devrait y ajouter des articles précisant le droit d'un témoin de contre-interroger d'autres témoins, le droit de toute personne à qui des témoignages ont pu porter préjudice de comparaître comme témoin (avec le droit d'être représenté par un avocat et de contre-interroger), et le droit d'un témoin au remboursement de ses frais à la discrétion de la commission.

Nous avons déjà indiqué que la deuxième partie d'une nouvelle loi sur les enquêtes devrait accorder aux témoins une partie du droit au secret dont jouissent les témoins déposant devant les tribunaux judiciaires, et que l'on devrait aménager ce droit en conformité des articles 32 à 45 du Code de la preuve, avec les adaptations nécessaires à la situation des commissions. De même, les articles 4 et 5 de notre projet de Code (les règles générales d'admissibilité et d'exclusion) devraient, avec les adaptations nécessaires, s'appliquer aux audiences des tribunaux administratifs, y compris celles des commissions d'enquête.

Enfin, la deuxième partie devrait comprendre la disposition traditionnelle prévoyant la taxation des témoins et le paiement des frais de déplacement raisonnables.

En résumé, on devrait remplacer l'article 6 par un article élargissant la portée des enquêtes ouvertes en vertu de la deuxième partie à toute question que le Cabinet juge importante pour le bien public, et prévoyant la nomination des commissaires par le Cabinet. On devrait conserver la substance des articles 7, 8 et 9, bien qu'il y aurait avantage à en effectuer une nouvelle rédaction. L'article 9 ne doit pas accorder les pleins pouvoirs des commissaires aux personnes déléguées pour recevoir des témoignages. On devrait englober dans l'article 10 l'infraction qui consiste à troubler le déroulement d'une audience et y prévoir des peines un peu plus sévères. Il importe d'ajouter des articles traitant des questions que nous avons exposées: garanties suffisantes pour les témoins, droit d'appel, et ainsi de suite.

D. La loi actuelle: la Partie III

La Partie III de la loi actuelle, consacrée aux dispositions générales, s'applique aussi bien aux enquêtes relatives aux affaires publiques qu'à celles relatives aux départements.

L'article 11 se lit comme suit:

11. (1) Les commissaires, qu'ils soient nommés sous le régime de la Partie I ou de la Partie II, s'ils y sont autorisés par la commission émise dans la cause, peuvent retenir les services des comptables, ingénieurs, conseillers techniques, ou autres experts, commis, rapporteurs et aides qu'ils jugent nécessaires ou opportuns, et aussi les services d'avocats pour aider et assister les commissaires dans l'enquête.

(2) Les commissaires peuvent autoriser et déléguer quelqu'un de ces comptables, ingénieurs, conseillers techniques ou autres experts ou toute autre personne possédant les qualités requises, pour faire une enquête sur toute matière du ressort de la commission, selon que peuvent l'ordonner les commissaires.

(3) Les personnes ainsi déléguées, lorsqu'elles y sont autorisées par décret, ont les mêmes pouvoirs que possèdent les commissaires pour recevoir les témoignages, émettre des brefs d'assignation, forcer les témoins à comparaître, les obliger à rendre témoignage et autrement conduire l'enquête.

(4) Les personnes ainsi déléguées doivent faire rapport aux commissaires des témoignages reçus par elles et de leurs constatations s'il en est, sur la question.

On devrait conserver le paragraphe (1) de l'article et supprimer les autres paragraphes. La Partie II prévoit la délégation, par une commission créée en vertu de la Partie II, du pouvoir de recevoir des témoignages; nous avons recommandé que ce pouvoir soit le seul que l'on puisse déléguer. Il ne devrait y avoir aucune nécessité que les commissions consultatives procèdent à des délégations prévues à l'article 11. En fait, on nuit ainsi généralement à l'efficacité des commissions, car il est préférable que les commissaires eux-mêmes entendent les témoignages. Nous avons fait remarquer, dans l'historique de la loi, qu'en 1912, lorsqu'on y ajouta la Partie III, le paragraphe (3) de l'article 11 fit l'objet d'une vive controverse et suscita des débats animés au Parlement. Nous sommes d'accord avec les objections soulevées à l'époque. Ces pouvoirs étendus ne devraient être exercés que par les personnes auxquelles le Cabinet lui-même les a conférés.

Comme nous l'avons déjà signalé, les articles 12 et 13 consacrent le droit d'être représenté par un avocat et le droit de réplique aux accusations de mauvaise conduite. Ils se lisent comme suit:

12. Les commissaires peuvent permettre à toutes personnes dont la conduite fait le sujet d'une enquête sous l'autorité de la présente loi, et doivent permettre à toute personne contre laquelle il est porté quelque accusation au cours de pareille enquête, d'être représentée par un avocat.

13. Nul rapport ne peut être fait contre qui que 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.

On doit conserver ces articles, en modifiant leur rédaction.

Il reste un certain nombre de questions communes à toutes les commissions, que l'on doit traiter dans cette partie d'application générale. Une commission doit avoir le pouvoir discrétionnaire de tenir des audiences à huis clos, et d'imposer des restrictions à leur publicité; il serait souhaitable d'accorder ces pouvoirs dans le contexte d'une déclaration de principe proclamant le caractère public des audiences, sauf circonstances exceptionnelles. On devrait accorder aux témoins le droit de demander formellement à la commission d'exercer ces pouvoirs discrétionnaires. On devrait établir qu'une commission, en plus d'engager tout le personnel nécessaire, peut prendre des dispositions pour se doter de toutes les installations matérielles dont elle a besoin. Les commissions devraient relever d'un organisme central, comme le Conseil privé

(c'est le cas actuellement), qui a une certaine expérience dans ce domaine et à qui doivent être adressées toutes les demandes de fonds; les commissions ne devraient en aucune circonstance dépendre, comme c'est le cas parfois actuellement, du ministère qui fait l'objet de l'enquête. On devrait autoriser les commissions à établir leurs règles de procédure et de fonctionnement. La loi nouvelle devrait énoncer que, sauf circonstances exceptionnelles, une commission publie elle-même son rapport, ou imposer au gouvernement l'obligation de le publier dans les trente jours.

En résumé, le paragraphe (1) de l'article 11 devrait être maintenu, mais les autres paragraphes de cet article devraient être supprimés. Les articles 12 et 13 devraient être conservés dans une rédaction modifiée. Et l'on devrait ajouter à la troisième partie un certain nombre de nouveaux articles traitant du financement, des installations matérielles, des règles de procédure et de fonctionnement, de la publication du rapport, des audiences à huis clos et de la publicité.

E. La loi actuelle: la Partie IV

La Partie IV, qui ne renferme qu'un seul article, traite des commissions et tribunaux internationaux:

14. (1) Le gouverneur en conseil peut, lorsqu'il le juge opportun, conférer à une commission ou tribunal international la totalité ou partie des pouvoirs accordés aux commissaires en vertu de la Partie I.

(2) Les pouvoirs ainsi conférés peuvent être exercés par ladite commission ou ledit tribunal au Canada, sous réserve des limitations et restrictions que peut imposer le gouverneur en conseil, relativement à toute question qui ressortit à cette commission ou à ce tribunal.

L'article 14 fut ajouté à la loi en 1934. Il s'agit d'une mesure de réciprocité internationale. Il est évident que l'on visait non pas des commissions internationales, mais des commissions instituées par d'autres États. La mention «en vertu de la Partie I» au paragraphe (1) de l'article 14 devrait être modifiée de manière à renvoyer aux première et deuxième parties.

F. Conclusion

A la lumière de cette analyse, il est évident que l'actuelle *Loi sur les enquêtes* est insatisfaisante à plusieurs égards. Elle ne tient

pas compte de la distinction que nous croyons essentielle entre les commissions consultatives et les commissions d'enquête. Elle accorde des pouvoirs superflus aux commissions créées en vertu de la Partie I. Elle ne facilite pas l'expression des opinions du public devant une commission consultative (dont le mandat comporte souvent l'obligation de rendre compte de l'opinion publique). Elle limite inutilement et abusivement la portée des enquêtes faites en vertu de la Partie II aux affaires d'un ministère ou de l'administration, ou à la conduite des fonctionnaires dans leurs fonctions officielles. Elle n'accorde pas de garanties suffisantes aux personnes qui participent à ces enquêtes; rien n'est prévu au sujet des audiences à huis clos, de la publicité, du droit des témoins de ne pas répondre de manière à s'incriminer ou de leur droit au secret en général, du contrôle de la compétence d'une commission et d'autres points importants. La loi ne renferme aucune disposition à l'égard de l'établissement de règles de procédure et de fonctionnement, de l'immunité et de la publication du rapport. A cause de ces insuffisances, nous avons grand besoin d'une loi nouvelle.



VI.

Une loi nouvelle pour un régime nouveau

A. La dernière étape

Nous avons exprimé nos vues sur le rôle des commissions consultatives et des commissions d'enquête dans le droit public canadien et sur la structure et les pouvoirs qui nous paraissent en découler. Nous avons indiqué comment l'actuelle *Loi sur les enquêtes* s'efforce d'assurer l'efficacité du mécanisme d'enquête tout en offrant des garanties suffisantes. Il reste une étape— proposer le texte d'une loi nouvelle.

B. Une loi nouvelle

Loi relative aux commissions consultatives et aux commissions d'enquête

[Le titre témoigne de la nouvelle distinction, qui remplace la distinction entre les enquêtes sur les affaires publiques et les enquêtes concernant les départements.]

TITRE ABRÉGÉ

1. La présente loi peut être citée sous le titre *Loi sur les commissions consultatives et les commissions d'enquête*.

PREMIÈRE PARTIE

COMMISSIONS CONSULTATIVES

2. Le gouverneur en conseil peut constituer une commission chargée d'étudier toute question intéressant le bon gouvernement du Canada et de le conseiller.

3. Le gouverneur en conseil fixe le nombre des membres d'une commission consultative et procède à leur nomination.

[Les articles 1 à 3 sont des versions simplifiées des articles 1 à 3 de la loi actuelle.]

4. (1) Une commission consultative doit, au cours de ses travaux, fournir la possibilité de se faire entendre aux personnes physiques ou morales justifiant devant elle d'un intérêt suffisant relatif à la question étudiée.

(2) Une commission consultative peut, lorsqu'elle le juge souhaitable pour favoriser la réunion de renseignements et d'opinions utiles, prendre à sa charge en totalité ou en partie les frais engagés par une personne physique ou morale pour comparaître devant elle.

[Cet article nouveau énonce le principe de la libre expression d'opinions devant une commission consultative, soulignant qu'il incombe à la commission de favoriser la réunion des opinions du public et de les communiquer aux autorités politiques. L'article prévoit le remboursement des frais des «intervenants» lorsque la commission le juge souhaitable.]

5. Le gouverneur en conseil peut, à la demande d'une commission et s'il le juge indispensable à l'exécution du mandat de cette commission, lui conférer tout ou partie des pouvoirs d'une commission d'enquête.

[Le nouvel article 5 autorise le Cabinet, dans les situations exceptionnelles qui peuvent le justifier à conférer à une commission consultative le pouvoir d'interroger des témoins sous serment, d'obtenir un mandat de perquisition, etc. Selon la loi actuelle, toutes les commissions détiennent automatiquement ces pouvoirs. L'application de ces pouvoirs à des personnes qui ne sont pas accusées d'infractions criminelles ou qui ne témoignent pas devant un tribunal judiciaire, mais à qui on a simplement fait appel pour conseiller le gouvernement sur des questions de politique, est un phénomène inusité dans un régime démocratique. On doit utiliser ces pouvoirs avec circonspection et uniquement avec l'autorisation expresse du principal organe du pouvoir exécutif.

Les articles 4 et 5 de la loi actuelle sont supprimés.]

DEUXIÈME PARTIE

COMMISSIONS D'ENQUÊTE

6. Le gouverneur en conseil peut constituer une commission chargée d'enquêter sur toute question qu'il juge importante pour le bien public.

7. Le gouverneur en conseil fixe le nombre des membres d'une commission d'enquête et procède à leur nomination.

[Les articles 6 et 7 remplacent l'article 6 actuel. Les articles nouveaux sont, sur un point, d'une portée beaucoup plus large. Ils permettent d'enquêter sur *toute* question jugée importante pour le bien public et non seulement sur les affaires d'un ministère. Toutefois, la première partie de la loi actuelle permet d'enquêter sur d'autres questions.

De fait, en laissant la création des commissions d'enquête au «jugement» du Cabinet, on y apporte une restriction nouvelle. L'enquête devra porter sur une question que le Cabinet juge importante pour le bien public. Il s'agit là, bien entendu, d'une décision politique relevant uniquement du Cabinet et qui n'est pas sujette au contrôle judiciaire. Les commissions d'enquête seraient donc constituées par le Cabinet, plutôt que par un ministre avec l'autorisation du Cabinet].

8. (1) Une commission d'enquête peut, au moyen d'une convocation ou d'une assignation, appeler toute personne à comparaître, à la date et au lieu qu'elle détermine, pour rendre témoignage sous serment sur une question relative au sujet de l'enquête ou pour produire un objet ou un document utile à l'enquête et qu'elle détient.

(2) Lorsque la commission d'enquête ne compte qu'un seul membre, la convocation ou l'assignation visées au paragraphe (1) doivent être délivrées sous la signature de ce membre. Lorsqu'elle en compte plusieurs, elles doivent être délivrées sous la signature du président de la commission ou d'un membre habilité à cette fin par la commission.

(3) La convocation ou l'assignation délivrées en vertu du présent article ont force exécutoire partout au Canada.

(4) La convocation ou l'assignation délivrées en vertu du présent article doivent être libellées conformément au formulaire annexé à la présente loi.

(5) Toute personne appelée à comparaître en vertu du présent article a droit, dès le moment où elle est appelée, à une avance de frais de déplacement jugés raisonnables par la commission.

(6) La commission peut, à sa discrétion, prendre à sa charge en totalité ou en partie les frais raisonnables engagés par un témoin pour comparaître devant elle.

[L'article 8 remplace l'actuel article 8 et une partie de l'actuel article 7. Le paragraphe (4) prévoit un formulaire de convocation et d'assignation. Le paragraphe (6) est nouveau et pourvoit au paiement des frais des témoins.]

9. (1) Une commission d'enquête peut, notamment pour des raisons d'éloignement, charger une autre personne de recueillir un témoignage et de lui en faire rapport.

(2) Quiconque est chargé de recueillir un témoignage en vertu du présent article doit au préalable avoir été assermenté à cette fin devant un juge de paix.

[L'article 9 est au même effet que l'article 9 actuel, mais la partie conférant les pleins pouvoirs de la commission à une personne chargée de recueillir un témoignage a été supprimée. L'article 9 autorise cette personne à faire prêter serment, mais les convocations et assignations devront être délivrées par la commission.]

10. Est coupable d'une infraction quiconque

- a) ayant fait l'objet d'une assignation, fait défaut de comparaître sans raison valable,
- b) refuse de prêter serment,
- c) refuse de répondre à une question pertinente à laquelle une commission d'enquête lui demande de répondre,
- d) refuse de produire une pièce ou un document qu'une commission d'enquête lui demande de produire,
- e) refuse d'exécuter un ordre donné par une commission d'enquête conformément à l'article 19, ou
- f) trouble le déroulement d'une audience d'une commission d'enquête.

L'auteur de ces infractions est passible, sur déclaration sommaire de sa culpabilité, d'une amende maximale de mille dollars, d'emprisonnement pour une durée maximale de six mois, ou de ces deux peines à la fois.

[L'article 10 reproduit en substance l'article 10 actuel, en y ajoutant les alinéas e) et f). L'amende maximale est augmentée et l'on peut condamner à l'emprisonnement.]

11. Pour les fins de l'enquête, un membre d'une commission d'enquête peut pénétrer dans tout bâtiment ou établissement public, et prendre connaissance des archives et documents qui s'y trouvent.

[L'article 11 remplace la partie de l'article 7 actuel qui n'est pas remplacée par le nouvel article 8.]

12. (1) Une commission d'enquête peut requérir d'un juge d'une cour supérieure de juridiction criminelle la délivrance d'un mandat de perquisition. Le juge délivre ce mandat s'il estime raisonnable de croire à la présence, dans le lieu ou le contenant visé par la requête, d'objets apparemment susceptibles de servir à l'enquête. Le mandat permet à la personne qu'il désigne de pénétrer dans ce lieu, d'ouvrir ce contenant et d'y rechercher de tels objets.

(2) L'agent de la paix chargé de la perquisition peut prendre possession de tout objet trouvé sur le lieu de la perquisition et susceptible de servir à l'enquête, et remettre cet objet à la commission.

(3) La commission peut conserver l'objet qui lui est remis pendant trois mois; après quoi elle doit le rendre à qui de droit.

(4) Le délai fixé au paragraphe (3) peut être modifié par un juge d'une cour supérieure de juridiction criminelle, à la demande de la commission ou de tout intéressé.

(5) Le mandat de perquisition délivré en vertu du présent article doit être libellé conformément au formulaire annexé à la présente loi.

[L'article 12 est nouveau; il autorise la délivrance d'un mandat de perquisition.]

13. Le témoin qui estime qu'un témoignage rendu devant une commission d'enquête peut porter préjudice à ses intérêts doit être entendu à ce sujet au cours des travaux de la commission. La commission peut, à sa discrétion, l'autoriser à cette fin à interroger ou contre-interroger des témoins lui-même ou par l'intermédiaire de son avocat. Peut également se prévaloir de ces droits quiconque démontre à la commission qu'un témoignage rendu devant elle peut porter préjudice à ses intérêts.

[L'article 13 est nouveau. Il donne aux témoins et aux autres personnes dont les intérêts peuvent subir un préjudice l'occasion de se faire entendre et, à la discrétion de la commission, d'interroger eux-mêmes des témoins à ce sujet.]

14. (1) Les audiences des commissions d'enquête ne sont pas assujetties aux règles de preuve applicables devant les tribunaux judiciaires.

(2) Quiconque témoigne devant une commission d'enquête bénéficie cependant du droit au secret et des restrictions à l'utilisation ultérieure de la preuve, dans la même mesure que s'il témoignait devant un tribunal judiciaire.

[L'article 14 souligne qu'une commission n'est pas assujettie aux règles de preuve applicables devant les tribunaux judiciaires. La Commission de réforme du droit, dans son *Rapport sur la preuve*, a déjà énoncé aux articles 4, 5 et 87 du Code de la preuve que les règles générales d'admissibilité et d'exclusion devraient s'appliquer à toutes les procédures d'enquête judiciaire, arbitrales ou autres, tombant sous l'autorité des lois du Canada. L'article 14 prévoit toutefois expressément que le droit au secret—qui est fondé sur des règles d'ordre public dont la portée dépasse le cadre judiciaire—s'applique de la même manière que devant un tribunal judiciaire. Dans son *Rapport sur la preuve*, la Commission déclarait ce que ces privilèges devaient comprendre et proposait qu'avec des modifications appropriées, ils s'appliquent à tout organisme fédéral à fonction d'enquête, y compris les commissions d'enquête.]

TROISIÈME PARTIE

DISPOSITIONS GÉNÉRALES

15. Une commission doit établir ses règles de procédure et de fonctionnement.

[L'article 15 est nouveau. Il permet à une commission d'établir des règles de procédure.]

16. Pour l'exécution de son mandat, une commission peut retenir les services d'avocats-conseils ou d'autres experts-conseils, engager du personnel de soutien technique ou administratif et se doter d'installations matérielles.

[L'article 16 vise à remplacer le paragraphe (1) de l'article 11 actuel. Il prévoit également l'obtention d'installations matérielles. Les paragraphes (2), (3) et (4) de l'article 11, qui permettent aux commissaires de constituer des délégués avec pleins pouvoirs, ont été supprimés. La délégation aux fins de recueillir des témoignages est maintenant prévue à l'article 9; il n'est pas souhaitable qu'un délégué ait tous les pouvoirs d'une commission.]

17. Ne peuvent être poursuivis en diffamation ni les membres, ni les avocats-conseils d'une commission par suite de l'exécution de leurs fonctions en conformité de la présente loi, ni l'auteur d'un témoignage rendu devant une commission sous la foi d'un serment.

[L'article 17 est nouveau. Il établit que les personnes qui participent aux travaux d'une commission bénéficient des mêmes immunités que les personnes correspondantes dans une procédure judiciaire.]

18. Toute personne morale ou physique comparissant devant une commission a le droit de s'y faire représenter par avocat.

[L'article 18 est nouveau. Il consacre le droit d'être représenté par un avocat.]

19. (1) Les audiences d'une commission sont publiques. Une commission peut cependant, de son propre chef ou sur demande, tenir audience à huis clos si elle juge que certaines considérations, notamment la sécurité publique, le caractère privé de certains renseignements personnels ou financiers ou le droit de chacun à un procès juste et équitable, doivent avoir priorité sur l'intérêt du public à la publicité de ses travaux.

(2) Les audiences d'une commission peuvent faire l'objet de comptes rendus. Une commission peut cependant, de son propre chef ou sur demande, interdire ou restreindre la publication de comptes rendus si elle juge que certaines considérations, notamment la sécurité publique, le caractère privé de certains renseignements personnels ou financiers ou le droit de chacun à un procès juste et équitable, doivent avoir priorité sur l'intérêt du public à la libre publication de ses travaux.

[L'article 19 est nouveau. Il vise à assurer, autant que possible, le respect du principe que les audiences d'une commission sont publiques et peuvent faire l'objet de comptes rendus dans les média.]

20. Une commission ne peut faire rapport sur l'inconduite d'une personne que si elle lui en a donné un préavis raisonnable et lui a fourni l'occasion de se faire entendre. Elle peut également, à sa discrétion, lui fournir l'occasion de produire des témoins pour se disculper.

[L'article 20 vise à une nouvelle rédaction de l'article 13 actuel. Le droit d'être représenté par un avocat est énoncé à l'article 18.]

21. Sauf décret du gouverneur en conseil portant instruction contraire, une commission publie son rapport dans les trente jours de son dépôt devant le gouverneur en conseil.

[L'article 21 vise à assurer la publication des rapports des commissions dans un bref délai.]

QUATRIÈME PARTIE

COMMISSIONS ÉTRANGÈRES

22. Le gouverneur en conseil peut attribuer à un organisme consultatif ou d'enquête constitué par un État étranger ou par une collectivité constituante d'un État étranger tout ou partie des pouvoirs conférés à une commission par la présente loi.

[L'article 22 est une version modifiée de l'article 14 actuel.]

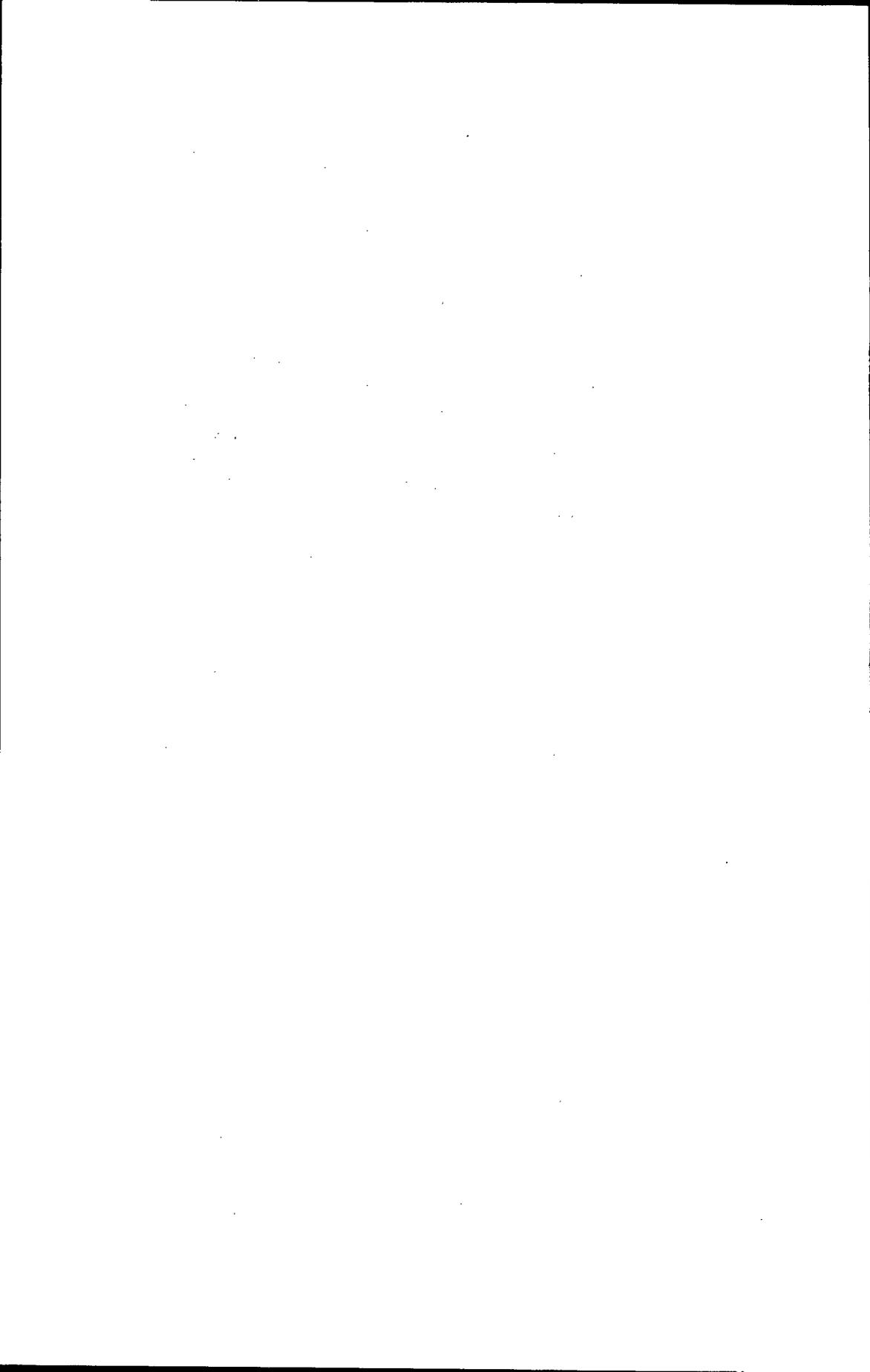
C. Un guide pour les commissaires

La personne qui se voit soudainement nommée commissaire a rarement une expérience préalable des commissions d'enquête ou de quoi que ce soit qui s'en rapproche. Même des avocats et des juges, rompus à la pratique du droit, peuvent être peu accoutumés aux nombreux problèmes administratifs et juridiques liés au travail des commissions consultatives et des commissions d'enquête. Sans doute une loi claire et complète est-elle nécessaire, mais elle ne suffit pas à assurer le bon fonctionnement d'une commission; il faut en outre un «guide» ou un «manuel» pour aider les responsables de cette commission.

Ce guide devrait exposer le cadre juridique des travaux d'une commission. On devrait y trouver la *Loi sur les commissions consultatives et les commissions d'enquête*, avec des notes explicatives. Il pourrait contenir un bref historique des commissions d'enquête. Il devrait faire mention de la jurisprudence importante en la matière et contenir quelques conseils officieux, basés sur l'expérience d'anciens commissaires, quant à la façon de résoudre les situations difficiles qui peuvent survenir. Il pourrait aussi faire des suggestions sur les étapes du travail d'une commission.

Il faudrait également que ce guide renferme quelques conseils en matière d'administration. Par exemple, quel pourrait être le personnel nécessaire? Quels sont les règlements pertinents du Conseil du Trésor? Comment la commission doit-elle gérer ses finances? Comment présenter un budget? Comment conserver les témoignages recueillis? Comment disposer des dossiers à l'expiration du mandat d'une commission? Comment activer la traduction et la publication d'un rapport?

Enfin, ce guide pourrait contenir une bibliographie sur les commissions d'enquête, un modèle de règles de procédure, un recueil de formulaires et des lettres-types. Par exemple, on pourrait y mettre un modèle de lettre à adresser à des personnes susceptibles d'être particulièrement intéressées par l'enquête ou à un témoin dont la conduite doit faire l'objet de représentations de la part des avocats-conseils de la commission, etc.

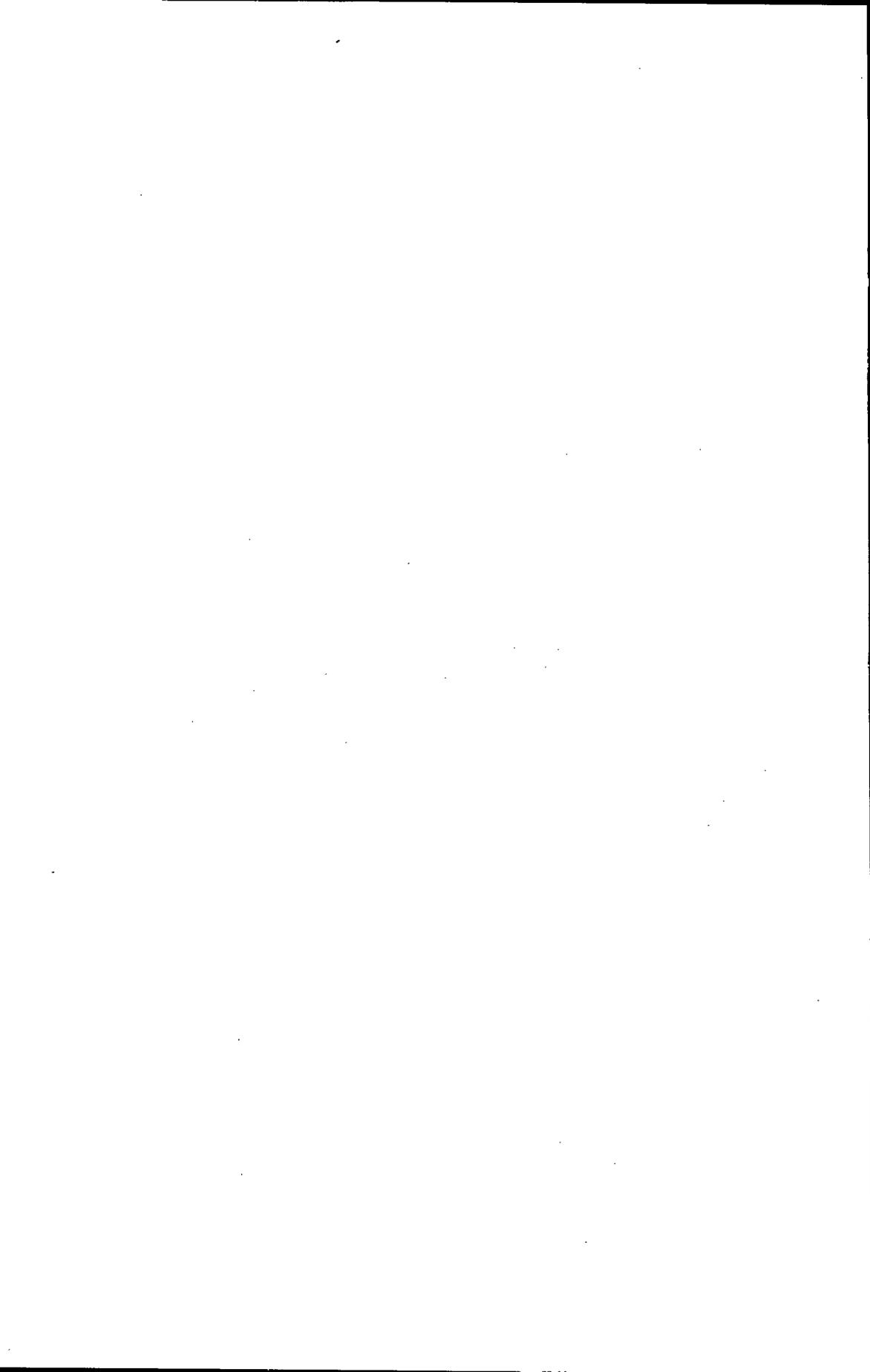


VII.

Conclusion

Pour les raisons que nous avons exposées, les commissions consultatives et les commissions d'enquête sont certainement des institutions utiles. Néanmoins, elles peuvent perdre tout intérêt si elles sont inefficaces ou si leurs pouvoirs sont insuffisants; elles peuvent aussi constituer un danger si elles ont des pouvoirs exorbitants qu'elles exercent de manière inconsidérée.

Dans ce document, nous proposons une loi nouvelle qui constitue à notre avis une amélioration par rapport à l'actuelle *Loi sur les enquêtes*. Nos recommandations ne sont pas définitives, car elles n'ont pas encore été soumises à la critique de l'opinion publique. La Commission tient beaucoup à prendre connaissance des observations qu'on pourra lui faire sur ce sujet avant d'arrêter le contenu d'un rapport au Parlement.



ANNEXE A

Texte actuel de la *Loi sur les enquêtes*



CHAPITRE I-13

Loi concernant les enquêtes relatives aux affaires publiques et aux départements

TITRE ABRÉGÉ

Titre abrégé

1. La présente loi peut être citée sous le titre: *Loi sur les enquêtes*. S.R., c. 154, art. 1.

PARTIE I

ENQUÊTES SUR LES AFFAIRES PUBLIQUES

Enquêtes sur les affaires publiques

2. Le gouverneur en conseil peut, chaque fois qu'il le juge à propos, faire instituer une enquête sur toute question touchant le bon gouvernement du Canada, ou la gestion de quelque partie des affaires publiques. S.R., c. 154, art. 2.

Nomination de commissaires

3. Si une enquête visée à l'article 2 n'est régie par aucune loi spéciale, le gouverneur en conseil peut, par commission *ad hoc*, nommer, à titre de commissaires, des personnes qui doivent poursuivre l'enquête. S.R., c. 154, art. 3.

Leurs pouvoirs

4. Les commissaires ont le pouvoir d'assigner devant eux tous témoins, et de leur enjoindre de rendre témoignage sous serment, ou par affirmation solennelle si ces personnes ont le droit

d'affirmer en matière civile, oralement ou par écrit, et de produire les documents et choses qu'ils jugent nécessaires en vue d'une complète investigation des questions qu'ils sont chargés d'examiner. S.R., c. 154, art. 4.

Idem

5. Les commissaires ont, pour contraindre les témoins à comparaître et à rendre témoignage, les mêmes pouvoirs que ceux dont sont revêtues les cours d'archives en matières civiles. S.R., c. 154, art. 5.

PARTIE II

ENQUÊTES CONCERNANT LES DÉPARTEMENTS

Nomination
de commissaires

6. Le ministre qui préside à un ministère ou département de la Fonction publique peut nommer, en tout temps, sur l'autorisation du gouverneur en conseil, un ou plusieurs commissaires pour faire enquête et rapport sur l'état et l'administration des affaires totales ou partielles de ce département, dans son service interne ou externe, et sur la conduite, en ce qui a trait à ses fonctions officielles, de quiconque y est employé. S.R., c. 154, art. 6.

Leurs
pouvoirs

7. Le ou les commissaires peuvent, pour les fins de l'enquête, pénétrer et demeurer dans tout bureau public ou dans toute institution publique et ont accès à toutes ses parties, et peuvent examiner tous papiers, documents, pièces justificatives, archives et registres de toute sorte qui appartiennent à ce bureau ou à cette institution; et ils peuvent assigner toute personne devant eux et la contraindre à rendre témoignage sous serment, oralement ou par écrit, ou sur affirmation solennelle si elle a le droit d'affirmer en matière civile; et chacun de ces commissaires peut faire prêter ce serment ou recevoir cette affirmation. S.R., c. 154, art. 7.

Peuvent
émettre des
assignations

8. (1) Les commissaires peuvent émettre, sous leurs seings, un bref d'assignation ou autre mise en demeure ou sommation, enjoignant et commandant à toute personne y désignée de comparaître au temps et au lieu y mentionnés, et là et alors de déposer de tout ce qui est à sa connaissance concernant les faits qui font le sujet de l'enquête, et d'apporter et de produire tous documents, livres ou pièces qu'elle a en sa possession ou sous son contrôle et se rattachant au sujet de l'enquête, comme il est susdit; et toute personne peut être ainsi assignée d'une partie quelconque du Canada, en vertu de ce bref d'assignation, cette mise en demeure ou cette sommation.

Frais de route

(2) Des frais de route raisonnables sont payés à toute personne ainsi assignée, lors de la signification du bref d'assignation, de la mise en demeure ou sommation. S.R., c. 154, art. 8.

Preuve par commission rogatoire

9. (1) Si, en raison de la distance à laquelle une personne, dont on désire le témoignage, demeure de l'endroit où sa présence est requise, ou pour toute autre cause, les commissaires le jugent à propos, ils peuvent émettre une commission rogatoire ou quelque autre autorisation à tout fonctionnaire ou à toute personne y dénommée, l'autorisant à recevoir ce témoignage et à leur faire rapport.

Pouvoirs à cette fin

(2) Ce fonctionnaire ou cette personne, avant d'entreprendre une enquête, doit prêter devant un juge de paix le serment de fidèlement remplir les devoirs qui lui sont assignés par cette commission et possède, à l'égard de ce témoignage, les mêmes pouvoirs qu'auraient eus les commissaires si ce témoignage eût été rendu devant eux, et peut, de la même manière, émettre sous son seing un bref d'assignation, une mise en demeure ou une sommation, dans le but de contraindre toute personne à comparaître devant lui, ou à produire tous documents, livres ou pièces. S.R., c. 154, art. 9.

Témoin qui fait défaut de comparaître, etc.

10. (1) Toute personne qui,

a) étant assignée de la manière prévue dans la présente Partie, fait défaut, sans excuse valable, de comparaître en conséquence,

b) ayant reçu l'ordre de produire quelque document, livre ou pièce en sa possession ou sous son contrôle, ne le produit pas,

c) refuse de prêter serment ou de faire une affirmation, selon le cas, ou

d) refuse de répondre à quelque question pertinente que lui pose un commissaire ou une autre personne ainsi qu'il est dit plus haut,

encourt, sur déclaration sommaire de culpabilité, devant un magistrat de police ou magistrat stipendiaire, ou devant un juge d'une cour supérieure ou d'une cour de comté qui a juridiction dans le comté ou district où réside cette personne, ou dans lequel est situé l'endroit où elle est assignée à comparaître, une amende d'au plus quatre cents dollars.

Juge de paix

(2) Le juge de la cour supérieure ou de la cour de comté susdite est, pour les fins de la présente Partie, un juge de paix. S.R., c. 154, art. 10.

PARTIE III

DISPOSITIONS GÉNÉRALES

Emploi d'avocats, d'experts et d'aides

11. (1) Les commissaires, qu'ils soient nommés sous le régime de la Partie I ou de la Partie II, s'ils y sont autorisés par la commission émise dans la cause, peuvent retenir les services des comptables, ingénieurs, conseillers techniques, ou autres experts,

commis, rapporteurs et aides qu'ils jugent nécessaires ou opportuns, et aussi les services d'avocats pour aider et assister les commissaires dans l'enquête.

Les experts peuvent recevoir des témoignages et faire rapport

(2) Les commissaires peuvent autoriser et déléguer quelqu'un de ces comptables, ingénieurs, conseillers techniques ou autres experts ou toute autre personne possédant les qualités requises, pour faire une enquête sur toute matière du ressort de la commission, selon que peuvent l'ordonner les commissaires.

Pouvoirs

(3) Les personnes ainsi déléguées, lorsqu'elles y sont autorisées par décret, ont les mêmes pouvoirs que possèdent les commissaires pour recevoir les témoignages, émettre des brefs d'assignation, forcer les témoins à comparaître, les obliger à rendre témoignage et autrement conduire l'enquête.

Rapport

(4) Les personnes ainsi déléguées doivent faire rapport aux commissaires des témoignages reçus par elles et de leurs constatations, s'il en est, sur la question. S.R., c. 154, art. 11.

Les parties peuvent employer un avocat

12. Les commissaires peuvent permettre à toutes personnes dont la conduite fait le sujet d'une enquête sous l'autorité de la présente loi, et doivent permettre à toute personne contre laquelle il est porté quelque accusation au cours de pareille enquête, d'être représentée par un avocat. S.R., c. 154, art. 12.

Avis aux accusés

13. Nul rapport ne peut être fait contre qui que 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.

PARTIE IV

COMMISSIONS ET TRIBUNAUX INTERNATIONAUX

Autorisation de leur conférer des pouvoirs

14. (1) Le gouverneur en conseil peut, lorsqu'il le juge opportun, conférer à une commission ou tribunal international la totalité ou partie des pouvoirs accordés aux commissaires en vertu de la Partie I.

Exercice de pouvoirs au Canada

(2) Les pouvoirs ainsi conférés peuvent être exercés par ladite commission ou ledit tribunal au Canada, sous réserve des limitations et restrictions que peut imposer le gouverneur en conseil, relativement à toute question qui ressortit à cette commission ou à ce tribunal. S.R., c. 154, art. 14.

ANNEXE B

Avant-projet d'une loi nouvelle

Loi relative aux commissions consultatives et aux commissions
d'enquête

TITRE ABRÉGÉ

1. La présente loi peut être citée sous le titre *Loi sur les commissions consultatives et les commissions d'enquête*.

PREMIÈRE PARTIE

COMMISSIONS CONSULTATIVES

2. Le gouverneur en conseil peut constituer une commission chargée d'étudier toute question intéressant le bon gouvernement du Canada et de le conseiller.

3. Le gouverneur en conseil fixe le nombre des membres d'une commission consultative et procède à leur nomination.

4. (1) Une commission consultative doit, au cours de ses travaux, fournir la possibilité de se faire entendre aux personnes physiques ou morales justifiant devant elle d'un intérêt suffisant relatif à la question étudiée.

(2) Une commission consultative peut, lorsqu'elle le juge souhaitable pour favoriser la réunion de renseignements et d'opinions utiles, prendre à sa charge en totalité ou en partie les frais engagés par une personne physique ou morale pour comparaître devant elle.

5. Le gouverneur en conseil peut, à la demande d'une commission consultative et s'il le juge indispensable à l'exécution du mandat de cette commission, lui conférer tout ou partie des pouvoirs d'une commission d'enquête.

DEUXIÈME PARTIE

COMMISSIONS D'ENQUÊTE

6. Le gouverneur en conseil peut constituer une commission chargée d'enquêter sur toute question qu'il juge importante pour le bien public.

7. Le gouverneur en conseil fixe le nombre des membres d'une commission d'enquête et procède à leur nomination.

8. (1) Une commission d'enquête peut, au moyen d'une convocation ou d'une assignation, appeler toute personne à comparaître, à la date et au lieu qu'elle détermine, pour rendre témoignage sous serment sur une question relative au sujet de l'enquête et qu'elle détient.

(2) Lorsque la commission d'enquête ne compte qu'un seul membre, la convocation ou l'assignation visées au paragraphe (1) doivent être délivrées sous la signature de ce membre. Lorsqu'elle en compte plusieurs, elles doivent être délivrées sous la signature du président de la commission ou d'un membre habilité à cette fin par la commission.

(3) La convocation ou l'assignation délivrées en vertu du présent article ont force exécutoire partout au Canada.

(4) La convocation ou l'assignation délivrées en vertu du présent article doivent être libellées conformément au formulaire annexé à la présente loi.

(5) Toute personne appelée à comparaître en vertu du présent article a droit, dès le moment où elle est appelée, à une avance de frais de déplacement jugés raisonnables par la commission.

(6) La commission peut, à sa discrétion, prendre à sa charge en totalité ou en partie les frais raisonnables engagés par un témoin pour comparaître devant elle.

9. (1) Une commission d'enquête peut, notamment pour des raisons d'éloignement, charger une autre personne de recueillir un témoignage et de lui en faire rapport.

(2) Quiconque est chargé de recueillir un témoignage en vertu du présent article doit au préalable avoir été assermenté à cette fin devant un juge de paix.

10. Est coupable d'une infraction quiconque

a) ayant fait l'objet d'une assignation, fait défaut de comparaître sans raison valable,

b) refuse de prêter serment,

c) refuse de répondre à une question pertinente à laquelle une commission d'enquête lui demande de répondre,

d) refuse de produire une pièce ou un document qu'une commission d'enquête lui demande de produire,

e) refuse d'exécuter un ordre donné par une commission d'enquête conformément à l'article 19, ou

f) trouble le déroulement d'une audience d'une commission d'enquête.

L'auteur de ces infractions est passible, sur déclaration sommaire de sa culpabilité, d'une amende maximale de mille dollars, d'emprisonnement pour une durée maximale de six mois, ou de ces deux peines à la fois.

11. Pour les fins de l'enquête, un membre d'une commission d'enquête peut pénétrer dans tout bâtiment ou établissement public, et prendre connaissance des archives et documents qui s'y trouvent.

12. (1) Une commission d'enquête peut requérir d'un juge d'une cour supérieure de juridiction criminelle la délivrance d'un mandat de perquisition.

Le juge délivre ce mandat s'il estime raisonnable de croire à la présence, dans le lieu ou le contenant visé par la requête, d'objets apparemment susceptibles de servir à l'enquête. Le mandat permet à la personne qu'il désigne de pénétrer dans ce lieu, d'ouvrir ce contenant et d'y rechercher de tels objets.

(2) L'agent de la paix chargé de la perquisition peut prendre possession de tout objet trouvé sur le lieu de la perquisition et susceptible de servir à l'enquête, et remettre cet objet à la commission.

(3) La commission peut conserver l'objet qui lui est remis pendant trois mois, après quoi elle doit le rendre à qui de droit.

(4) Le délai fixé au paragraphe (3) peut être modifié par un juge d'une cour supérieure de juridiction criminelle, à la demande de la commission ou de tout intéressé.

(5) Le mandat de perquisition délivré en vertu du présent article doit être libellé conformément au formulaire annexé à la présente loi.

13. Le témoin qui estime qu'un témoignage rendu devant une commission d'enquête peut porter préjudice à ses intérêts doit être entendu à ce sujet au cours des travaux de la commission. La commission peut, à sa discrétion, l'autoriser à cette fin à interroger ou contre-interroger des témoins lui-même ou par l'intermédiaire de son avocat. Peut également se prévaloir de ces droits quiconque démontre à la commission qu'un témoignage rendu devant elle peut porter préjudice à ses intérêts.

14. (1) Les audiences des commissions d'enquête ne sont pas assujetties aux règles de preuve applicables devant les tribunaux judiciaires.

(2) Quiconque témoigne devant une commission d'enquête bénéficie cependant du droit au secret et des restrictions à l'utilisation ultérieure de la preuve, dans la même mesure que s'il témoignait devant un tribunal judiciaire.

TROISIÈME PARTIE

DISPOSITIONS GÉNÉRALES

15. Une commission doit établir et publier ses règles de procédure et de fonctionnement.

16. Pour l'exécution de son mandat, une commission peut retenir les services d'avocats-conseils ou d'autres experts-conseils, engager du personnel de soutien technique ou administratif, et se doter d'installations matérielles.

17. Ne peuvent être poursuivis en diffamation ni les membres, ni les avocats-conseils d'une commission par suite de l'exécution de leurs fonctions en conformité de la présente loi, ni l'auteur

d'un témoignage rendu devant une commission sous la foi d'un serment.

18. Toute personne morale ou physique comparissant devant une commission a le droit de s'y faire représenter par avocat.

19. (1) Les audiences d'une commission sont publiques. Une commission peut cependant, de son propre chef ou sur demande, tenir audience à huis clos si elle juge que certaines considérations, notamment la sécurité publique, le caractère privé de certains renseignements personnels ou financiers ou le droit de chacun à un procès juste et équitable, doivent avoir priorité sur l'intérêt du public à la publicité de ses travaux.

(2) Les audiences d'une commission peuvent faire l'objet de comptes rendus. Une commission peut cependant, de son propre chef ou sur demande, interdire ou restreindre la publication de comptes rendus si elle juge que certaines considérations, notamment la sécurité publique, le caractère privé de certains renseignements personnels ou financiers ou le droit de chacun à un procès juste et équitable, doivent avoir priorité sur l'intérêt du public à la libre publication de ses travaux.

20. Une commission ne peut faire rapport sur l'inconduite d'une personne que si elle lui en a donné un préavis raisonnable et lui a fourni l'occasion de se faire entendre. Elle peut également, à sa discrétion, lui fournir l'occasion de produire des témoins pour se disculper.

21. Sauf décret du gouverneur en conseil portant instruction contraire, une commission publie son rapport dans les trente jours de son dépôt devant le gouverneur en conseil.

QUATRIÈME PARTIE

COMMISSIONS ÉTRANGÈRES

22. Le gouverneur en conseil peut attribuer à un organisme consultatif ou d'enquête constitué par un État étranger ou par une collectivité constituante d'un État étranger tout ou partie des pouvoirs conférés à une commission par la présente loi.

ANNEXE

FORMULAIRE A (Article 8)

CONVOCATION

A:

Vous êtes par la présente convoqué devant la Commission d'enquête sur (*désignation de la commission*), à (.....), (.....), le (.....), à (.....) et les jours suivants jusqu'à la conclusion de l'enquête ou tant que la commission le jugera nécessaire, afin de rendre témoignage relativement au sujet de l'enquête [et de produire auxdits lieu et dates].

Le (.....).

La Commission d'enquête sur (.....)
(.....)

Le commissaire,

.....

FORMULAIRE B
(Article 8)

ASSIGNATION

A:

Vous êtes par la présente assigné à comparaître devant la commission d'enquête sur (*désignation de la commission*), à (.....), (.....), le (.....), à (.....) et les jours suivants jusqu'à la conclusion de l'enquête ou tant que la commission le jugera nécessaire, afin de rendre témoignage relativement au sujet de l'enquête [et de produire auxdits lieu et dates].

Le (.....)

La commission d'enquête sur (.....)

Le commissaire,

.....

N.B.:

Sauf motif légitime, le défaut de comparaître et de rendre témoignage ou de produire les documents ou pièces indiqués ci-dessus, au lieu et à la date indiqués, rend passible de poursuites pénales et d'emprisonnement ou d'amende.

FORMULAIRE C
(Article 12)

MANDAT DE PERQUISITION

Aux agents de la paix de (*circonscription territoriale*)

ATTENDU qu'il appert de la déposition sous serment de (.....), de (.....) en date du....., qu'il existe des motifs raisonnables de croire que (description des objets à recherches et de l'enquête pour les fins de laquelle la perquisition doit être faite) se trouvent dans, à (ci-après appelé les lieux).

À ces causes, la présente a pour objet de vous requérir d'entrer dans les lieux, entre (*heures indiquées par le juge*), et d'y rechercher lesdits objets et de les remettre à (*désignation de la commission d'enquête*).

DONNÉ SOUS MON SEING le (.....), à (.....).

Le juge de (*désignation de la juridiction*),

.....

ANNEXE C

Lois renvoyant à la *Loi sur les enquêtes**

Citation	Titre abrégé (et dispositions supplémentaires)	Principal renvoi
A-3 (S.R.C. 1970	Loi sur l'aéronautique	art. 8
B-1	Loi sur les banques	art. 65
B-4	Loi sur les banques d'épargne de Québec	art. 56
C-3	Loi sur la Société d'assurance-dépôt du Canada	art. 12(2)
C-7	Loi sur la Commission canadienne du lait	art. 9(2)
C-12	Loi sur la Commission canadienne du blé	art. 22
S.C. 1970-71-72, c. 47	Loi sur la lutte contre la pollution atmosphérique	art. 18
C-23	Loi relative aux enquêtes sur les coalitions	art. 21
	art. 6 Enquête par le sous-directeur	
	art. 7 Demande d'enquête	
	art. 8 Enquête par le directeur	
	art. 9 Avis	
	art. 10 Pouvoir d'entrer	
	art. 13-20 Avocat	
	art. 14 Discontinuation	
	art. 15 Cas soumis au procureur général du Canada	
	art. 18 Preuve	
	art. 19 Rapports de la Commission	
	art. 22, 26 Rapports provisoires et définitifs	
	art. 25 Autorité des adjoints techniques	
	art. 27 Délibérations à huis clos	
	art. 41 Obstruction: peine	
	art. 47 Enquête sur les monopoles	
C-32	Loi sur les corporations canadiennes	art. 114(30) 53(3)b)

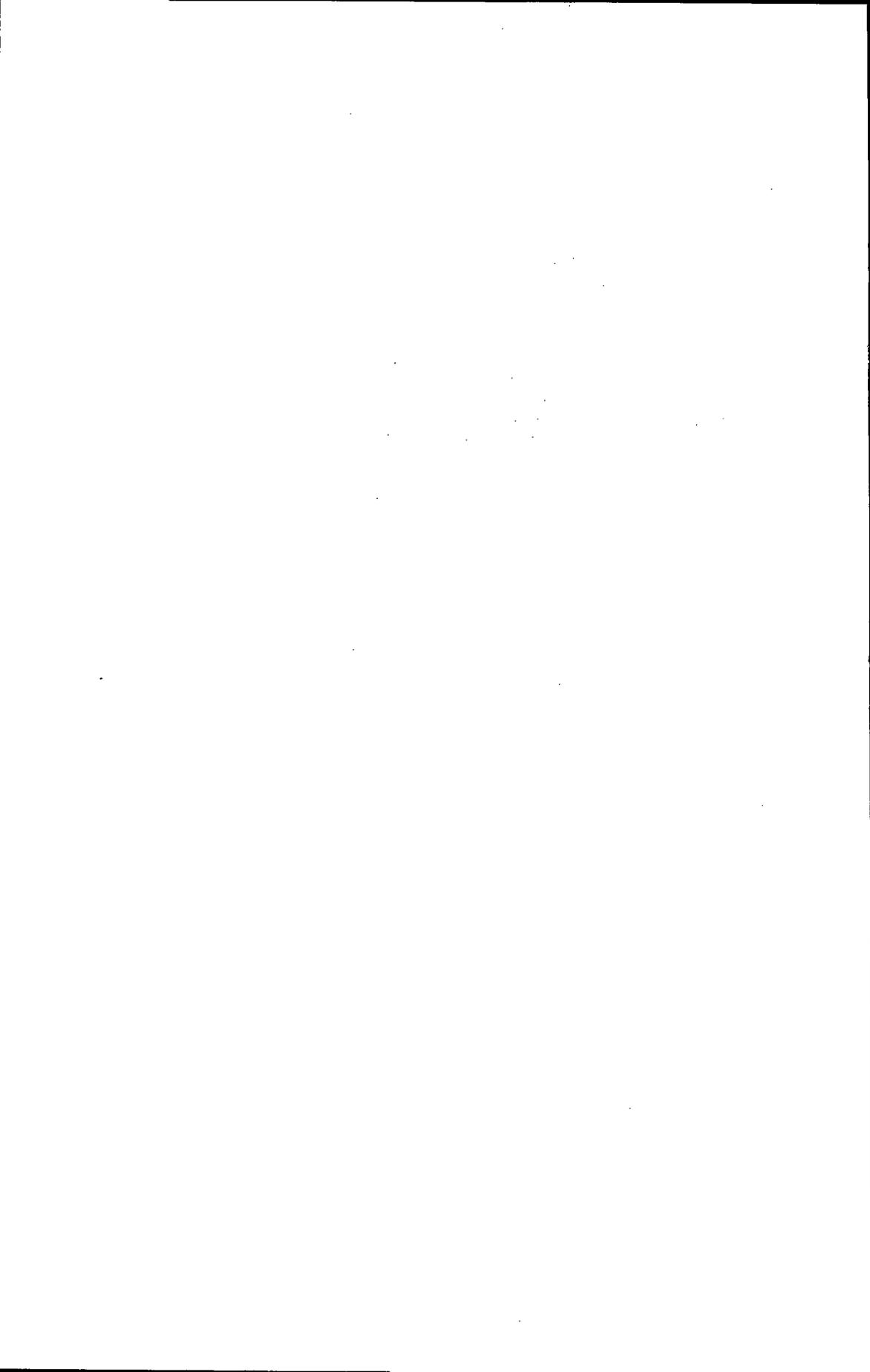
*Ce tableau a été compilé au moyen du programme Quiklaw en utilisant la base de données des Statuts du Canada, en date du 1^{er} juillet 1975.

Citation	Titre abrégé (et dispositions supplémentaires)	Principal renvoi
S.R.C. (1 ^{er} suppl.), c. 10, art. 12	art. 114.1—Examen portant sur le droit de propriété des valeurs	
C-33	Loi relative aux enquêtes sur les manœuvres frauduleuses	
C-40	Loi sur les douanes	art. 124
S.R.C., c. 14 (1 ^{er} suppl.)	Loi électorale du Canada	art. 70
E-2	Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales—art. 16 Règles de procédure	art. 14
E-13	Loi sur la taxe d'accise	art. 61
E-15	Loi sur les explosifs art. 2 Définition d'«inspecteur» art. 4 Le gouverneur en conseil peut établir des règlements pour la tenue d'une enquête art. 17 Infractions	art. 16
S.C. 1970-71-72, c. 65	Loi sur les offices de commercialisation des produits de ferme art. 7 Pouvoirs du Conseil	art. 8(5)
F-10	Loi sur l'administration financière art. 7(7) Le pouvoir du gouverneur en conseil n'est pas modifié par le conseil du Trésor art. 62 Enquête et rapport	art. 2 art. 64
S.C. 1970-71-72, c. 7	Loi sur les grains du Canada	art. 80
C-17	Loi sur les marchés de grain à terme	art. 7
H-3	Loi sur les produits dangereux art. 7 Règlements	art. 9(4)
I-2	Loi sur l'immigration Enquêtes spéciales art. 14 Arrestation et détention art. 15 Arrestation sans mandat art. 16 Détention art. 17 Libération conditionnelle art. 18 Rapports et expulsion art. 19 Examens art. 22 Le fonctionnaire à l'immigration fait rapport à l'enquêteur spécial art. 24 Enquête immédiate art. 25 Ordre d'enquête art. 26 Nature de l'audition art. 27 Décision art. 28 Réouverture art. 31 Appel art. 46 Infractions art. 58 Règlements concernant la procédure art. 60 Preuve	art. 11

Citation	Titre abrégé (et dispositions supplémentaires)	Principal renvoi
S.C. 1970-71-72, c. 63	Loi de l'impôt sur le revenu	art. 6(1)b) 231(13)
I-6	Loi sur les Indiens art. 113 Comité d'enquête	art. 9(4)
I-15	Loi sur les compagnies d'assurance canadiennes et britanniques art. 73 Visite d'inspection aux compagnies art. 76 Demande de renseignements	art. 125(2) 152(2)
I-16	Loi sur les compagnies d'assurance étrangères art. 28 Visite d'inspection aux compagnies art. 30 Demande de renseignements	art. 9(2)
L-1	Code canadien du travail art. 6 Plainte et Enquête art. 11 Autres enquêtes art. 32.1 Règlements; (2) Enquêtes art. 69 Infractions art. 91 Agents de sécurité art. 93(3) Déposition art. 97 Exécution: infractions art. 117i) Règlements art. 118f) Pouvoirs du Conseil canadien des relations de travail d'enquêter art. 132(2) Recommandations du Conseil art. 143(3) Enquête et scrutin art. 196 Enquêtes relatives aux questions industrielles art. 198 Commission d'enquête industrielle art. 200 Règlements de la Commission art. 205 Frais art. 207 Honoraires des témoins	art. 62, 86, 95
L-5	Loi sur l'arpentage des terres du Canada art. 52 Commissaire, lieu de l'enquête	art. 54
L-8	Loi sur les animaux de ferme et leurs produits art. 13 Pouvoirs de l'inspecteur	art. 9
L-9	Loi sur l'aide à l'alimentation des animaux de ferme	art. 7
L-10	Loi sur la généalogie des animaux	art. 12
N-6	Loi sur l'Office national de l'énergie art. 11 Juridiction art. 24 Pouvoirs d'un membre	art. 24
S.R.C., c. 28 (1 ^{er} suppl.)	Loi sur les eaux intérieures du Nord	art. 16
O-2	Loi sur les langues officielles	art. 14 15(2)
O-4	Loi sur la production et la conservation du pétrole et du gaz art. 8 Compétence art. 9 Enquête d'un membre délégué art. 14 Enquête sur le gaspillage: pouvoirs	art. 47(4)

Citation	Titre abrégé (et dispositions supplémentaires)	Principal renvoi
P-4	Loi sur les brevets	art. 4(2)
P-6	Loi sur les pénitenciers	art. 12
P-7	Loi sur les pensions art. 62 Procédure à suivre sur réception d'une demande	art. 82
S.C. 1970-71-72, c. 52	Loi sur le pilotage	art. 14(6) 18(4)
P-14	Loi sur les postes	art. 7(4) 48(3)
P-32	Loi sur l'emploi dans la Fonction publique art. 6 Délégation de pouvoirs art. 21 Appels art. 31 Enquête sur l'incompétence et l'incapacité art. 32(6) Enquête sur l'allégeance politique art. 34 Règlements établis par le gouverneur en conseil aux fins de l'art. 32	art. 7
P-36	Loi sur la pension de la Fonction publique	art. 4(1 <i>r</i>)
S-9	Loi sur la marine marchande art. 88 Dissimulation de la nationalité devant une enquête art. 120 L'enquête peut rendre le certificat non valide art. 128 Examen pour obtenir un certificat art. 545 Enquêtes préliminaires sur les sinistres art. 546 Pouvoirs quant à l'enquête art. 547 Rapport au Ministre art. 549 Pas d'enquête sur un cas antérieur art. 551 Enquête préliminaire non nécessaire art. 553 Assesseurs art. 557 Dépenses des témoins art. 558 Pouvoir sur les certificats art. 560 Paiement des frais par le Ministre art. 568 Règles de procédure art. 569 Enquête sur la capacité des officiers art. 575 Tribunaux maritimes art. 609 Gardiens de port art. 612 Constatation de la cause de l'avarie par le gardien de port art. 670 Vente des marchandises par l'entrepositaire art. 685 Infractions commises à l'étranger art. 686 Infractions commises en mer art. 687 Enquêtes sur les causes de décès art. 704(6 <i>d</i>) Pouvoirs de l'officier d'enquêter sur l'expédition d'objets de guerre	art. 746(4)
S.C. 1970-71-72, c. 39	Loi sur la Commission du textile et du vêtement art. 8 Dépôt d'une plainte	art. 11

Citation	Titre abrégé (et dispositions supplémentaires)	Principal renvoi
	art. 9 La Commission doit faire enquête art. 10 Avis art. 12 Preuve art. 13 Audience art. 14 Dépôts art. 15 Examen des plans art. 16 Cas ou il est mis fin à l'enquête art. 17 Rapport et recommandations art. 23 Renseignements confidentiels	
S.C. 1970-71-72, c. 48	Loi sur l'assurance-chômage art. 68 Paiement des cotisations art. 113 Pouvoirs des fonctionnaires	art. 10(2)
V-4	Loi sur les terres destinées aux anciens combattants	art. 41
W-5	Loi sur les allocations aux anciens combattants	art. 26



ANNEXE D

Lois prévoyant des enquêtes sans renvoyer à la *Loi sur les enquêtes*

Citation	Titre abrégé et dispositions
A-15	Loi antidumping art. 16 Motifs de l'enquête art. 16.1 Renvois par le gouverneur en conseil art. 29 Droit de comparaître
B-3	Loi sur la faillite art. 6 Recherches du surintendant art. 7 Signalement à la province art. 132 Interrogatoire par le séquestre officiel art. 157 Autorité du tribunal
C-19	Loi sur la citoyenneté canadienne art. 18 Pouvoirs d'enquête
C-28	Loi sur les élections fédérales contestées art. 41 Enquête sur les manœuvres frauduleuses art. 59 Rapport du juge
S.C. 1970-71-72, c. 6	Loi sur les associations coopératives du Canada art. 76(2) Enquête du tribunal: responsabilité
C-29	Loi sur les associations coopératives de crédit art. 56 Enquête du surintendant art. 58 Demandes de renseignements incluses dans le rapport au Ministre
C-34	Code criminel Plusieurs dispositions relatives à l'enquête préliminaire et à l'enquête du coroner
S.R.C., c. 12 (1 ^{er} suppl.)	Loi sur le casier judiciaire art. 4 Enquête sur la demande de pardon adressée à la Commission nationale des libérations conditionnelles art. 5 Octroi du pardon
C-41	Tarif des douanes art. 16 Enquête par le juge
D-7	Loi sur la privation du droit électoral art. 5 Enquête par un tribunal art. 7 Dépôt de la pétition

Citation	Titre abrégé et dispositions
	art. 11 Règles de cour art. 12 Lieu de l'enquête: avis art. 15 Présence des témoins art. 17 Cour d'archives.
E-10	Loi sur la preuve art. 29, 30(10)(2), (12)—«procédure judiciaire» comprend une «enquête»
E-12	Loi sur l'accise art. 66 Pouvoirs d'enquête
E-17	Loi sur les licences d'exportation et d'importation art. 5(2)a),b) — Addition à la liste de marchandises d'importation contrôlée: enquêtes par la Commission du textile et du vêtement et par le Tribunal antidumping
F-8	Loi sur les passages d'eau art. 8 Enquêtes de la Commission
G-11	Loi sur les chemins de fer de l'État art. 61 Pouvoirs d'interroger les témoins au cours d'une enquête
H-9	Loi sur la Chambre des communes art. 19 Enquête sur les préposés
I-13	Loi sur la Commission d'appel de l'immigration art. 11 Appel: exception art. 12 Appel par le Ministre art. 13 Reprise de l'audition: preuve supplémentaire art. 123 Appel à la Cour suprême (2)b)i) pas après l'arrestation en conformité des art. 14, 15
I-17	Loi sur les département des assurances art. 7 Le surintendant doit vérifier les dépenses
J-1	Loi sur les juges art. 30 Conseil canadien de la magistrature art. 31 Enquêtes art. 32 Rapport art. 37 Juge agissant à titre de commissaire, etc., au cours d'une enquête
L-2	Loi sur le ministère du travail art. 4 Enquête pour recueillir des renseignements
L-4	Loi sur les titres de biens-fonds art. 179 Enquête devant le juge art. 180(4) Frais
N-4	Loi sur la défense nationale art. 42 Commissions d'enquête art. 108 Tribunal militaire art. 238 Enquête et rapport par le procureur général art. 259 Outrage au tribunal
N-16	Loi sur la marque de commerce nationale et l'étiquetage exact art. 7 Le Conseil national de recherches fait rapport au Ministre sur les marchandises
N-17	Loi nationale sur les transports art. 5(1) Application de la partie IV (Compétence générale et pouvoirs sur les chemins de fer)

Citation	Titre abrégé et dispositions
	art. 22 Devoirs de la Commission art. 45 Juridiction de la Commission art. 48 Initiative de la Commission ou du Ministre art. 76 Honoraires et allocations art. 77 Production des documents art. 81 Enquêtes: ordonnées par la Commission ou le Ministre art. 82 Pouvoirs
P-2	Loi sur la libération conditionnelle de détenus art. 16 Suspension de la libération conditionnelle après enquête art. 22 Juridiction additionnelle: enquêtes pour le solliciteur général du Canada
P-35	Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique art. 20 Plaintes: enquête de la Commission art. 35(1)b) Pouvoirs de la Commission de faire des enquêtes
R-2	Loi sur les chemins de fer art. 10 Ingénieurs — inspecteurs art. 198 Pouvoirs de la Commission: passages art. 209(1) Enquête sur le drainage et les conduites art. 226 Enquête de la Commission art. 277 Enquête sur les taux art. 328(5) Enquête sur les comptes art. 335 Rapports, preuve, témoins art. 408 La Commission doit enquêter sur les tarifs et les recettes du Grand-Tronc-Pacifique
S.C. 1974, c. 12	Loi sur le déplacement des lignes et sur les croisements de chemin de fer art. 16(2) Enquête sur la construction art. 17 Enquête sur la construction
R-9	Loi sur la Gendarmerie royale du Canada art. 31 Enquête sur la conduite d'un membre
S-5	Loi sur le Conseil des Sciences du Canada art. 13 Le Conseil peut entreprendre des enquêtes
S-8	Loi sur le Sénat et la Chambre des communes art. 6 Exemplaires des journaux disponibles pour une enquête art. 34(7) Enquête sur les indemnités
S.R.C., c. 39 (1 ^{er} Suppl.)	Loi dérogatoire sur les conférences maritimes art. 11 Enquête et rapport par le directeur
S-11	Loi sur les petits prêts art. 8 Rapport spécial à la suite de l'enquête du Ministre
S.C. 1970-71-72, c. 15	Loi sur la statistique art. 10 Accord conclu avec des gouvernements provinciaux art. 11(3) Échange de renseignements art. 22 Obtention des données statistiques
T-1	Loi sur la Commission du tarif art. 4 Fonctions de la Commission art. 5 Pouvoirs art. 7 Assistants

Citation	Titre abrégé et dispositions
T-5	Loi canadienne sur la tempérance art. 144 Infractions faisant l'objet d'enquêtes
T-6	Loi sur les terres territoriales art. 19h) Pouvoirs d'enquête du gouverneur en conseil
T-14	Loi sur les transports art. 4 Application de la procédure
Y-3	Loi sur l'extraction de l'or dans le Yukon art. 50 Enquête de la Commission pour retrouver un titre art. 79 Frais

Bibliographie sélective

LIVRES

- Cartwright, T. J., *Royal Commissions and Departmental Committees in Britain*, (Toronto, Hodder & Stoughton, 1975)
- Chapman, Richard A., (ed.) *The role of Commissions in Policy-Making*, (London, George Allen & Unwin, 1973)
- Clokie, H. D. et J. W. Robinson, *Royal Commissions of Inquiry*, (London, Oxford University Press, 1937)
- Courtney, J. C., *Canadian Royal Commissions of Inquiry, 1946 to 1962: An Investigation of an Executive Instrument of Inquiry*, (Ann Arbor, University Microfilms, 1964)
- Hamilton, James, *The Power to Probe*, (New York, Random House, 1976)
- Hanser, Charles J., *Guide to Decision: The Royal Commission* (Totowa, The Bedminister Press, 1965)
- Rhodes, Gerald, *Committees of Inquiry* (London, George Allen & Unwin, 1975)
- Salmon, The Rt. Hon. Sir Cyril, *Tribunals of Inquiry* (Jerusalem, Magnes Press, 1967)
- Wheare, K. C. *Government by Committee*, (Oxford, Clarendon Press, 1955)
- Wraith, R. E. et G. B. Lamb, *Public Inquiries as an Instrument of Government* (London, George Allen & Unwin, 1971)

RAPPORT

- Barreau du Québec, Mémoire à la commission parlementaire de la justice sur la Loi modifiant la Loi de police, la Loi des commissions d'enquête et d'autres dispositions législatives (projet de loi 41), (août 1976).
- Barreau du Québec, Rapport du comité d'étude sur les commissions d'enquête (mai 1976)
- Report of the Departmental Committee to consider the Procedure of Royal Commissions (U.K.), Cmnd. 5235, 1910.
- Report of the Interdepartmental Committee of the Law of Contempt as it affects Tribunals of Inquiry (U.K.), Cmnd. 4078, 1969.
- Royal Commission on Tribunals of Inquiry 1966: Report of the Commission under the Chairmanship of the Rt. Hon. Lord Justice Salmon; Minutes of Oral Evidence; Documentary Evidence (U.K.), Cmnd. 3121.
- Royal Commissions and Commissions of Inquiry (Gouvernement de la Nouvelle-Zélande, 1974)

ARTICLES

- Berger, Thomas R., «The MacKenzie Valley Pipeline Inquiry», texte du deuxième «Corry Lecture», prononcé à l'Université Queen's, (1976), Queen's Law Journal.
- Castel, J.-G., «International Civil Procedure», in Macdonald et al. (eds.), *Canadian Perspectives on International Law and Organization* (Toronto, University of Toronto Press, 1974)
- Jaconelli, «Judicial Review of Public Enquiries», (1974) 124 New Law Journal 1,043.

- Le Dain, Gerald E., «The Role of the Public Inquiry in our Constitutional System», in Jacob S. Ziegel (ed.), *Law and Social Change* (Toronto, York University, 1973)
- McClemens, M. le juge, «The legal Position and Procedure before a Royal Commissioner», (1961) 35 *The Australian Law Journal* 271.
- Sellar, Watson, «A Century of Commissions of Inquiry», (1974) 25 *Canadian Bar Review*.

JURISPRUDENCE CANADIENNE CONNEXE

— nature des procédures

- Re B and Commission of Inquiry Re Department of Manpower and Immigration* (1976) 60 D.L.R. (3d) 339
- Landreville c. La Reine* [1973] C.F., 1223 (division de première instance)
- Re Ontario Crime Commission* [1963] 1 C.C.C. 117 (Ont. C.A.)
- Re Public Inquiries Act and Shulman* [1967] 2 O.R. 375 (C.A.)
- St. John v. Fraser* [1935] R.C.S. 441.
- Re The Ontario Crime Commission, Ex parte Feeley and McDermott* [1962] O.R. 872 (C.A.).

— auto-incrimination

- Baraty v. A.-G. Sask.*, (1965) R.C.S. 465.
- Regina v. Quebec Municipal Commission, Ex. parte Longpré* [1970] 4 C.C.C. 133 (C.A. Québec)

— outrage

- Re Hawkins and Halifax County Residential Tenancies Board* (1974) 47 D.L.R. (3d) 117 (N.S.S.C.).
- Turcotte v. Beique & Whelan* (1891) 7 M.L.R. 262 (B.R. division d'appel)
- Re Yanover and Kiroff and The Queen* (1974) 6 O.R. (2d) 478 (C.A.).

Opinion minoritaire du vice-président, M. le juge John C. Bouck

Je regrette de devoir exprimer mon désaccord avec quelques-unes des recommandations proposées dans ce document par les trois autres commissaires. J'exposerai mes motifs sous les quatre rubriques suivantes:

(1) *Recommandations visant à l'abrogation de la Loi sur les enquêtes, S.R.C. 1970, c. I-13, et à l'adoption d'une loi nouvelle*

Le document de travail propose d'abroger la loi actuelle et d'en adopter une nouvelle. À mon avis, la preuve n'a pas été faite qu'une mesure aussi draconienne s'impose. Le document qualifie souvent la loi actuelle d'«insatisfaisante», d'«insuffisante», d'«erronée»; il lui reproche d'accorder des pouvoirs exorbitants, etc. Il n'en demeure pas moins qu'on a cité très peu d'exemples de situations concrètes justifiant ces affirmations. Dès lors, la plupart des critiques formulées contre elle ne constituent que l'expression d'opinions.

Puisque les commissions constituées sous le régime de la loi actuelle ont paru être en mesure de s'acquitter de leur tâche sans difficulté, je ne suis pas persuadé de la nécessité d'un changement. Proposer des réformes pour le plaisir de réformer ne rime à rien.

Peut-être certains aspects de la loi actuelle auraient-ils besoin de modifications, mais on devrait à mon avis restreindre la portée de ces modifications à ce qui, en pratique et non seulement en théorie, s'est révélé insuffisant dans la loi.

(2) *Nomination de juges à titre de commissaires*

Le document ne se prononce pas de façon précise sur cette question controversée, se contentant de souligner quelques avantages et désavantages de la nomination de juges à titre de commissaires. Il s'agit là d'un problème sérieux qui, je crois,

mériterait un examen plus approfondi: voir par exemple J. D. Holmes, c.r., *Royal Commissions*, (1955) 29 A.L.J. 253.

Il est possible qu'on ne puisse établir de distinction entre les commissions auxquelles il y aurait lieu de désigner des juges et celles où leur présence n'est pas souhaitable. Il n'en demeure pas moins que la question me paraît importante et le document aurait dû l'étudier plus à fond.

(3) *Contrôle judiciaire des commissions d'enquête*

Le document recommande d'appliquer aux commissions la procédure générale applicable au contrôle de la compétence des tribunaux administratifs. Mon objection à cette démarche vient de ce que le droit actuel n'autorise pas les tribunaux judiciaires à examiner les actes d'un tribunal administratif qui n'exerce que des fonctions administratives, par opposition à des fonctions judiciaires ou quasi judiciaires. Selon la jurisprudence, les commissions royales dont il est question dans ce document n'exercent pas de fonctions judiciaires ou quasi judiciaires, puisqu'elles ne rendent pas de décisions finales: *Landreville c. La Reine*, (1973) C.F. 1223, à la p. 1227.

Les brefs de *certiorari*, de *quo warranto*, de *mandamus*, etc., les motifs pour lesquels on peut les requérir, ainsi que les mesures de redressement auxquelles ils donnent lieu, s'appliquent uniquement aux tribunaux ou commissions qui n'ont pas un rôle exclusivement administratif. Il faudrait donc soit trouver un moyen d'adapter les brefs de prérogative pour qu'ils s'appliquent aux commissions royales, qui sont de nature administrative, soit modifier complètement le droit existant afin d'y incorporer une nouvelle procédure de contrôle. Par exemple, un tribunal judiciaire pourra-t-il annuler un acte d'une commission ou l'empêcher d'entendre un témoignage? Pourra-t-il, à l'inverse, obliger une commission à tenir des audiences et à entendre des observations qu'elle pourrait juger non pertinentes? C'est là un problème très complexe, auquel le document n'apporte pas de réponses qui me satisfassent.

Enfin, par principe, je ne crois pas que les tribunaux devraient avoir un droit de regard sur les actes des commissions consultatives et des commissions d'enquête, pas plus qu'ils ne devraient en avoir sur les travaux d'un comité du Parlement.

(4) *La preuve devant les commissions d'enquête*

Étant donné que les travaux d'une commission d'enquête ne sont pas de nature judiciaire, elle n'est pas tenue de suivre les règles de preuve qui régissent les litiges entre parties devant un tribunal judiciaire. Ces règles sont toutefois un guide utile pour les commissaires, qui peuvent tirer profit du droit d'application générale en cette matière pour éviter les dangers auxquels sa méconnaissance les exposerait.

La pratique suivie à l'égard des règles de preuve par les commissions créées en vertu du droit existant n'est pas connue avec précision. Elle varie, vraisemblablement, selon plusieurs facteurs tels que la nature et l'objet de la commission. S'il faut énoncer une règle, statuons que les commissaires doivent se conformer aux règles de preuve, sauf s'il existe un motif valable de s'en écarter. Voir sur ce point *Re: Huston*, (1922) 52 O.L.R. 444, à la p. 448 (C.A. de l'Ont.).

L'article 14 de la loi proposée dans le document prône l'abolition des règles de preuve pour les audiences tenues dans le cadre de la loi nouvelle, sauf certaines règles relatives au droit au secret. Je ne suis pas convaincu qu'il y ait avantage à soustraire le domaine de la preuve à toute contrainte.

En réalité, cette mesure pourrait apporter des inconvénients, et laisser libre cours à toutes sortes de témoignages fondés sur des rumeurs, des insinuations, etc., qui pourraient porter gravement préjudice à d'autres personnes. Au moins, sous le régime actuel, les commissaires doivent, jusqu'à un certain point, tenir compte des règles de preuve: je me demande s'il serait sage d'y renoncer complètement. Ici encore, le document n'apporte pas d'exemple qui illustre l'insuffisance de la pratique actuelle. Si cette dernière répond aux besoins, je ne vois pas

pourquoi effectuer des changements. Nous risquons de créer des solutions pour résoudre des problèmes inexistantes.

L'autre proposition à laquelle je ne puis souscrire est celle qui a trait à l'application aux travaux des commissions d'enquête des dispositions du Code de la preuve proposé par la Commission de réforme du droit. La raison en est que je ne suis pas d'accord avec plusieurs des articles de ce Code. Ce n'est toutefois ni le moment ni l'endroit propices pour exposer en détail mes motifs sur ce point.