

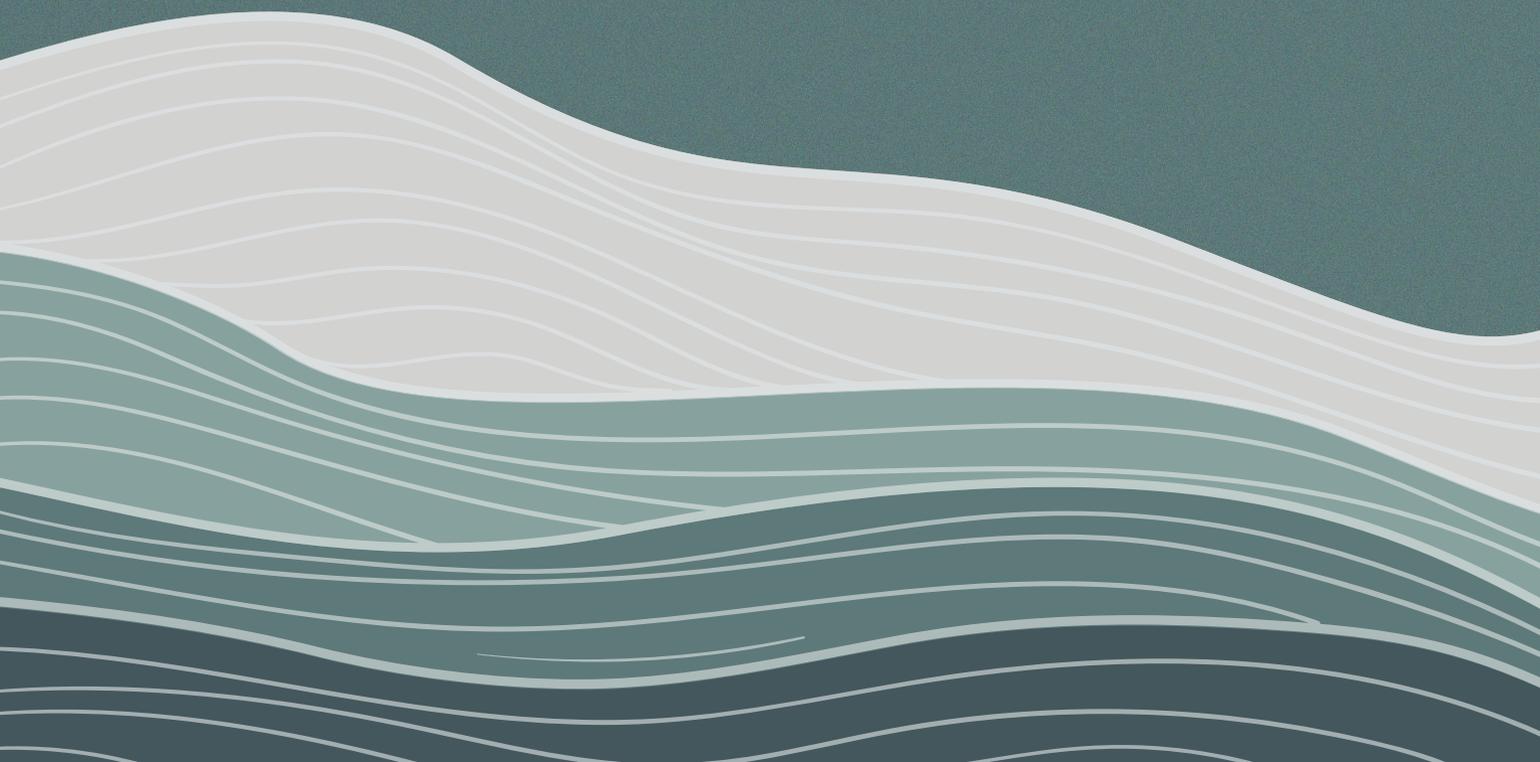
Commission fédérale-provinciale
sur les événements d'avril 2020
en Nouvelle-Écosse

COMMISSION
DES PERTES
MASSIVES

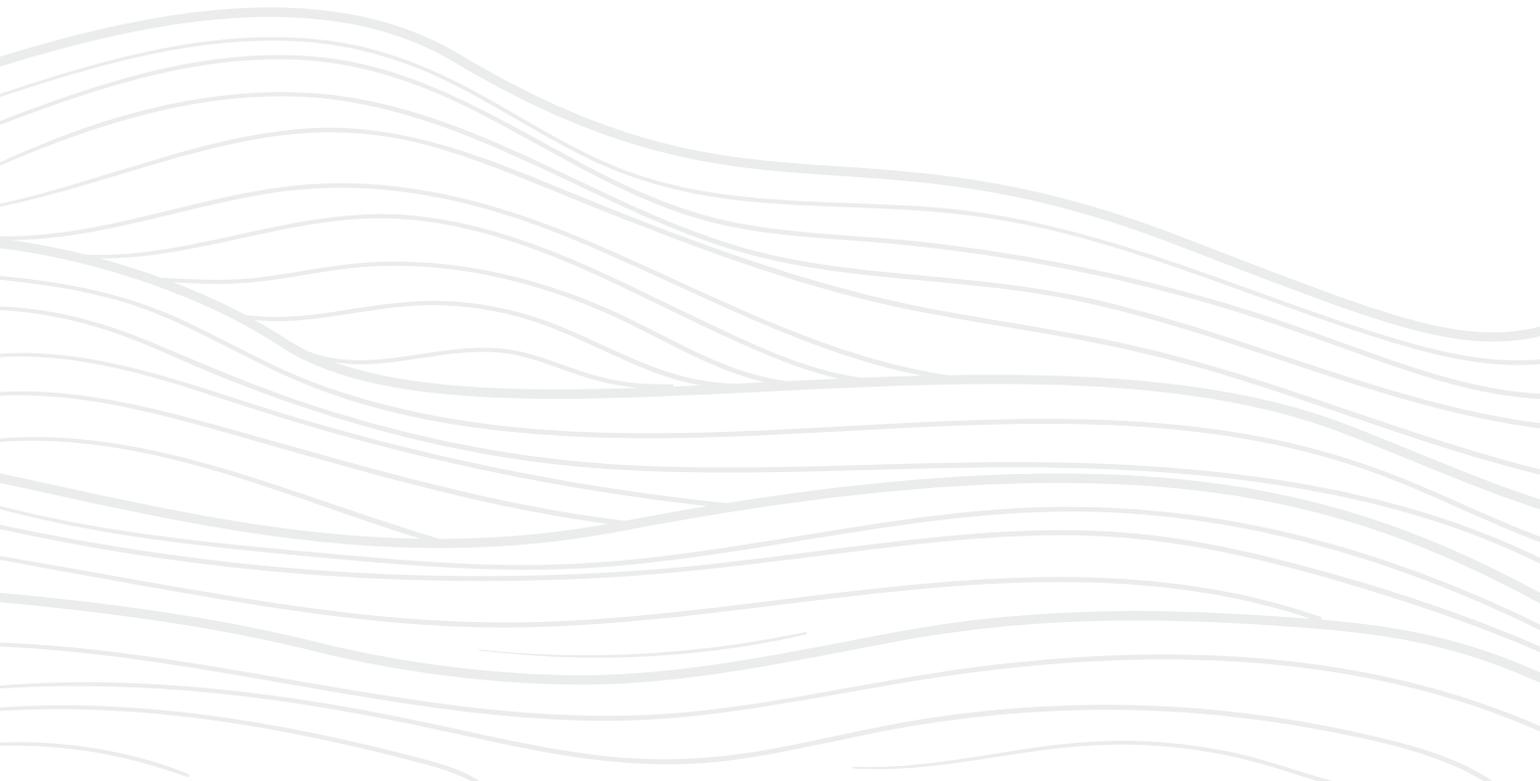
Redresser la barre ensemble

RAPPORT FINAL DE LA COMMISSION
DES PERTES MASSIVES

Volume 7
Processus



Redresser la barre ensemble



Commission fédérale-provinciale
sur les événements d'avril 2020
en Nouvelle-Écosse

**COMMISSION
DES PERTES
MASSIVES**

Redresser la barre ensemble

RAPPORT FINAL DE LA COMMISSION DES PERTES MASSIVES

Mars 2023

Volume 7 Processus

**LA COMMISSION FÉDÉRALE-PROVINCIALE SUR LES PERTES
MASSIVES D'AVRIL 2020 EN NOUVELLE-ÉCOSSE**

L'honorable J. Michael MacDonald
Commissaire et président

Leanne J. Fitch (chef de police à la retraite, M.O.M.)
Commissaire

Kim Stanton, J.S.D.
Commissaire

CP32-166/2-2023F-7
CP32-166/2-2023F-7-PDF
978-0-660-47631-5
978-0-660-47557-8

La Commission fédérale-provinciale sur les
pertes massives d'avril 2020 en Nouvelle-Écosse

Redresser la barre ensemble :

Le Rapport final de la Commission des pertes massives

Volume 7 : Processus

© Sa Majesté le Roi du chef du Canada (2023).
Tous droits réservés.

Toute demande de permission de produire ce document
doit être adressée au Bureau du Conseil privé.

Print : CP32-166/2-2023F-7
978-0-660-47631-5

Ensemble : CP32-166/2-2023F
978-0-660-47623-0

PDF : CP32-166/2-2023F-7-PDF
978-0-660-47557-8

Ensemble : CP32-166/2-2023F-PDF
978-0-660-47550-9

This publication is also available in English : *Turning the Tide Together: Final Report of the Mass Casualty Commission. Volume 7: Process.*

Redresser la barre ensemble : Le Rapport final de la Commission des pertes massives
contient 7 volumes, compris celui-ci.

Tous les volumes du Rapport sont disponibles en [français](#)
au <https://commissiondespertemassives.ca> et en [anglais](#)
au <https://MassCasualtyCommission.ca>, ainsi que les transcriptions, pièces à
conviction, webdiffusions, et d'autres rapports rédigés par ou commandés pour
la Commission.

Table des matières

Parcourir ce rapport / xii

SANTÉ MENTALE ET BIEN-ÊTRE / xii

STRUCTURE DU RAPPORT / xiii

Nous nous souvenons / xv

CHAPITRE 1 Introduction – Objet du présent volume / 1

Aperçu du volume / 4

La nature et le rôle des enquêtes publiques / 7

CHAPITRE 2 Création de la Commission des pertes massives / 12

La voie vers cette enquête publique / 13

Les décrets (notre mandat) / 14

**Les principes de l'approche réparatrice qui ont guidé le
travail de l'enquête / 19**

LA MISE EN PRATIQUE DES PRINCIPES DE L'APPROCHE RÉPARATRICE / 22

L'IMPORTANCE DU VOCABULAIRE / 28

LES GROUPES AFFECTÉS DE MANIÈRE DIFFÉRENCIÉE / 29

CHAPITRE 3 Conception de l'enquête / 31

La consultation / 32

Les bureaux / 34

La vision et les valeurs de la Commission / 35

Le personnel de la Commission / 37

RECRUTEMENT DES RESSOURCES DE LA COMMISSION / 38

LE SECRÉTARIAT / 41

LES AVOCAT(E)S DE LA COMMISSION / 41

LES ENQUÊTES / 43

RECHERCHE ET POLITIQUES PUBLIQUES / 45

L'ENGAGEMENT DU PUBLIC ET LES COMMUNICATIONS / 47

LES RELATIONS COMMUNAUTAIRES / 49

LA SANTÉ MENTALE / 50

LA GESTION DES DOCUMENTS / 51

LES AVOCAT(E)S EXTERNES / 53

Les Participant(e)s / 54

PROCESSUS DE DEMANDE DE PARTICIPATION / 55

LES RÈGLES DE PARTICIPATION / 56

LES RÈGLES RELATIVES À L'AIDE FINANCIÈRE / 57

LE RÔLE DES PARTICIPANT(E)S / 59

LES DÉCISIONS EN MATIÈRE DE PARTICIPATION / 60

LES TYPES DE PARTICIPATION ET DE COALITIONS / 63

Les personnes les plus touchées / 63

*Orientations pour les futures enquêtes concernant la
représentation des Participant(e)s / 65*

Autres particuliers / 67

Demandeurs collectifs / 67

Organisations de défense des victimes / 68

Organisations liées à la santé / 69

Organisations de propriétaires d'armes à feu / 70

Organisations de justice / 70

Coalitions basées sur le genre / 71

Organisations liées à la police / 74

*Orientations pour les futures enquêtes concernant les
demandeurs collectifs et les coalitions / 75*

Règles de pratique et de procédure / 76

AVIS DE FAUTE / 78

Soutenir la participation et l'engagement public / 80

INTRODUCTION ET ÉDUCATION / 80

LA PLANIFICATION DES COMMUNICATIONS / 84

Perspectives / 85

Aperçus de l'examen du paysage médiatique et social : / 85

Perspectives tirées de l'examen d'autres enquêtes / 85

Apport des médias / 86

Objectifs de communication / 86

PRIORITÉS EN MATIÈRE DE COMMUNICATIONS / 87

L'ÉTABLISSEMENT D'UN NOM ET D'UNE IDENTITÉ VISUELLE / 88

LES PREMIERS EFFORTS D'APPROCHE / 90

L'ENGAGEMENT ET LA MANIÈRE DONT LA COMMUNICATION A ÉTÉ ABORDÉE / 91

Communication entourant le processus / 91

Accessibilité et approche communautaires / 92

Ligne téléphonique générale et adresse électronique / 92

Visites de sites / 93

Assemblées communautaires / 95

Présentations communautaires / 96

L'APPROCHE ET L'ENGAGEMENT DES PARTIES PRENANTES / 97

Groupe de travail de soutien intégré / 97

Réunions du secteur communautaire / 99

Réunions des premiers répondants / 101

Gouvernement / 103

Mises à jour des parties prenantes / 104

LE SITE WEB ET LES MÉDIAS SOCIAUX / 105

Intentionnalité de la conception / 105

Contenu éducatif / 106

Médias sociaux / 107

Directives concernant les médias sociaux / 110

**LES MÉDIAS SOCIAUX - INDICATIONS ÉMANANT DE
LA SURVEILLANCE / 110**

LES MÉDIAS / 112

Processus pour les médias / 114

Accréditation / 114

Entente de confidentialité / 115

Protocoles relatifs aux médias / 116

Demandes des médias / 116

Logistique des relations avec les médias sur place / 117

Communication avec les médias / 118

Vérifications de l'exactitude et rectificatifs / 118

Porte-paroles / 118

Brefpage des médias / 119

LES COMMUNICATIONS INTERNES / 120

Répercussions de la pandémie de COVID-19 / 122

Le rapport provisoire / 125

CHAPITRE 4 Notre travail : Trois phases / 126

Élaboration du cadre / 132

LE CONSEIL CONSULTATIF SUR LA RECHERCHE / 132

RECENSION DES RECOMMANDATIONS ANTÉRIEURES / 133

Recension des recommandations formulées suite à des examens
canadiens antérieurs / 133

Analyse internationale / 136

**COMMANDE DE RAPPORTS D'EXPERTS ET DE
RAPPORTS TECHNIQUES / 137**

**PRÉPARATION DES MÉMOIRES LÉGISLATIFS ET DES
DOCUMENTS DE POLITIQUES / 139**

Phase 1 : Établissement du fondement probatoire / 140

ENQUÊTE, COLLECTE DES INFORMATIONS ET DIFFUSION DES INFORMATIONS / 140

Production, gestion et divulgation de documents / 140

Production de documents / 141

Gestion des documents / 146

Revendications de privilège juridique / 146

Le processus de caviardage / 152

Caviardage : les protocoles à suivre / 152

C1 Renseignements personnels / 154

C2 Renseignements protégés / 154

C3 Divulgation différée (renseignements privilégiés pendant une période limitée) / 155

C4 Renseignements non pertinents / 155

C5 Images explicites ou renseignements potentiellement préjudiciables / 156

Relever les défis posés par le traitement des documents sources / 161

Diffuser les informations au public / 164

Enquêtes / 165

Visites des lieux / 168

Rapports complémentaires d'enquête / 169

Entrevues avec les témoins / 170

PRÉPARATION DES DOCUMENTS FONDAMENTAUX DE LA PHASE 1 / 173

Contribution des Participant(e)s et réunions de travail / 178

PROCÉDURES PUBLIQUES DE LA PHASE 1 / 182

Ingérence politique / 183

Objectif des procédures publiques et approche adoptée / 184

Priorité à la santé mentale et aux collectivités rurales / 187

Accès aux procédures publiques / 189

Déroulement des procédures publiques / 191

Élargissement du fondement probatoire / 192

Pièces à conviction / 194

Comment nous avons entendu les gens / 195

Questions aux témoins / 197

Témoins proposés / 198

Mesures d'adaptation pour les témoins / 199

Communication avec les témoins / 205

Panels, panels de témoins, cercles de témoins et séances en petits groupes / 206

Observations des Participant(e)s / 209

Phase 2 : Examen des causes, du contexte et des circonstances / 210

DÉMARCHES, OBJECTIF ET APPROCHE / 211

Documents fondamentaux / 212

Tables rondes / 213

Séances en petits groupes / 215

Observations des Participant(e)s / 217

TROIS PILIERS : LES SERVICES DE POLICE, LES COLLECTIVITÉS ET LA VIOLENCE / 218

Services de police / 219

Matériel de police / 220

Intervention en cas d'incident critique / 222

Contexte policier / 230

Les collectivités / 237

Racontez votre expérience / 237

Collectivités rurales / 240

Armes à feu / 241

Soutien après les pertes massives / 243

Violence / 246

Pertes massives et violence « privée » / 246

Consultations ciblées avec des membres de certaines collectivités touchées de manière différenciée / 256

Processus de consultation avec Avalon / 257

Processus de consultation à l'Établissement Nova pour femmes / 259

Phase 3 : Orienter et diffuser / 261

OBJECTIF ET APPROCHE / 261

ACTIVITÉS / 263

Guide de discussion / 264

Observations du public / 265

Conférences consultatives / 267

Conversations communautaires / 268

Consultations des parties prenantes / 270

Consultations avec les organisations agissant
comme Participant(e)s / 272

Séances en petits groupes de personnes et de membres de
familles agissant comme Participant(e)s / 277

Consultations thématiques de personnes et de membres de
familles agissant comme Participant(e)s / 280

Fin des procédures et passage à la rédaction du rapport / 284

Préparation du rapport : demande de prolongation / 287

CHAPITRE 5 **Recommandations relatives aux futures enquêtes publiques / 288**

**Les points à prendre en compte lors de l'ouverture
d'une enquête / 289**

**Les points à prendre en compte pour la production
de documents / 293**

Autres éléments à considérer / 295

L'AMÉLIORATION DES ACTIVITÉS QUOTIDIENNES / 296

CHAPITRE 6 **Dépenses / 298**

CHAPITRE 7 **Conclusion / 301**

Remerciements / 304

Notes / 308

Parcourir ce rapport

Santé mentale et bien-être

Parfois, il peut s'avérer difficile de lire un document relatant des situations pénibles ou bouleversantes sur le plan émotionnel. Lors de la lecture ce rapport, vous devez rester attentif à votre état mental et à votre bien-être. Si vous ou une personne que vous connaissez ressentez le besoin d'un soutien, passez en revue les ressources indiquées ci-après ou consultez les régies de santé publique locales ou l'Association canadienne pour la santé mentale (<https://cmha.ca/fr>) afin de trouver des ressources dans votre région. Une liste de services est également disponible sur le site Web de la Commission, au <https://commissiondespertesmassives.ca>.

- Si vous éprouvez des difficultés ou si vous vous sentez submergé par vos émotions, vous pouvez à *tout moment* composer le numéro de la **ligne d'urgence en santé mentale et dépendances de la Nouvelle-Écosse**, au **1 888 429-8167**. Vous ne devez pas nécessairement être en situation de crise pour appeler et rien n'est trop grave ou trop léger pour demander de l'aide. Le service d'urgence provincial de la Nouvelle-Écosse (Nova Scotia Provincial Crisis Service) peut aussi vous donner les coordonnées d'autres services d'intervention d'urgence disponibles, si vous résidez ailleurs qu'en Nouvelle-Écosse.
- Si vous ou une personne que vous connaissez éprouvez des difficultés, vous pouvez appeler le **211** ou visiter le site <https://211.ca/fr>. Le 211 offre une assistance 24 heures sur 24 dans plus d'une centaine de langues et saura vous mettre directement en contact avec des services qui pourront répondre à vos besoins.
- La ligne **Jeunesse, J'écoute** est une ligne d'assistance téléphonique nationale qui offre un soutien confidentiel. Vous pouvez la joindre au 1 800 668-6868 ou en textant PARLER au 686868.
- Vous trouverez d'autres services de soutien offerts dans tout le Canada sur le site <https://www.wellnesstogether.ca/fr-CA>.

Structure du rapport

Redresser la barre ensemble est le rapport final de la Commission des pertes massives. Il résume tout ce que nous avons appris au sujet des pertes massives survenues en avril 2020 en Nouvelle-Écosse et présente nos recommandations pour rendre nos collectivités plus sécuritaires.

Le rapport est divisé en sept volumes. Les plus longs d'entre eux sont subdivisés en parties et en chapitres consacrés à des thèmes précis, tandis que d'autres sont uniquement constitués de chapitres. Les recommandations, les principales constatations et les leçons tirées de ce travail d'examen sont intégrées dans l'ensemble du rapport et sont également recensées dans le résumé. Des documents supplémentaires et des annexes sont également disponibles. Tous les éléments relatifs au rapport final sont disponibles sur le site Web de la Commission, au <https://commissiondespertesmassives.ca> et via Bibliothèque et Archives Canada.

Chaque volume du rapport final est consacré à un aspect de notre mandat :

- Volume 1** Approche et but visé
 - Volume 2** Ce qui s'est passé
 - Volume 3** Violence
 - Volume 4** Collectivités
 - Volume 5** Services de police
 - Volume 6** Mise en œuvre : une responsabilité partagée d'agir
 - Volume 7** Processus; et Volume 7 Documents supplémentaires
- Annexe A – Échantillon de documents
Annexe B – Rapports
Annexe C – Pièces à conviction

Nous espérons que ce rapport permettra non seulement d'encourager les conversations sur la sécurité au sein des collectivités, mais qu'il aidera aussi les personnes et les organisations à passer de la conversation à l'action collective. Ensemble, nous pouvons contribuer à rendre nos collectivités plus sécuritaires.

Note concernant la traduction : Les graphiques ne provenant pas de la Commission et disponibles uniquement en anglais n'ont pas été traduits. Les transcriptions des procédures/audiences mentionnées dans les notes de fin réfèrent à la pagination de la version anglaise, mais ces transcriptions sont aussi disponibles en français. Sauf indication contraire, toutes les citations aux présentes ont été traduites par nos soins. Le masculin inclut le féminin dans tous les cas où le contexte n'est pas explicite.

Nous nous souvenons de

Tom Bagley

Kristen Beaton, qui attendait un enfant

Greg et Jamie Blair

Joy et Peter Bond

Lillian Campbell

Corrie Ellison

Gina Goulet

Dawn et Frank Gulenchyn

Alanna Jenkins et Sean McLeod

Lisa McCully

Heather O'Brien

Jolene Oliver, Aaron Tuck et Emily Tuck

La gendarme Heidi Stevenson

E. Joanne Thomas et John Zahl

Joey Webber

CHAPITRE 1

Introduction – Objet du présent volume

CHAPITRE 1 Introduction – Objet du présent volume

Dans ce volume, nous décrivons les divers processus ayant permis de concevoir et d'orienter les travaux de la Commission des pertes massives. Les pertes massives des 18 et 19 avril 2020 ont causé une immense détresse, ainsi qu'une perturbation et une déstabilisation collectives en Nouvelle-Écosse et ailleurs. Au début de son mandat, la Commission a adopté l'image et la métaphore de la vague pour exprimer l'ampleur et la profondeur de l'impact de ce qui s'est produit pendant environ 13 heures, du 18 au 19 avril 2020, et par la suite. L'effet de vague reconnaît que l'impact immédiat ressenti par les personnes les plus touchées – les individus, les familles, les premiers répondants, les fournisseurs de services et les collectivités – a été le point de départ de notre mandat. Cette image traduit également les répercussions dynamiques des pertes massives, qui se sont propagées vers l'extérieur et ont touché les collectivités, les institutions et la société en Nouvelle-Écosse, au Canada, aux États-Unis et ailleurs dans le monde.

Tous les jours, la Commission a constaté à quel point les pertes massives étaient une source de chagrin, de deuil et de traumatismes pour de nombreuses personnes et familles, ainsi qu'au sein des collectivités. Des membres du personnel de la Commission et leurs familles vivent dans les comtés de Colchester, Cumberland, ou Hants ou ailleurs en Nouvelle-Écosse. Tout en reconnaissant la nature et la profondeur particulières de la perte subie par ceux dont les proches ont perdu la vie, quel que soit l'endroit où nous vivons, nous savons que les pertes massives ont, à des degrés divers, perturbé le sentiment de sécurité, de confiance et de bien-être de chacun. Cet impact persistera longtemps après la fin de notre mandat.

En tant que commissaires, nous étions motivés par le désir de voir notre travail collectif apporter des réponses et contribuer positivement à la sécurité et au bien-être de la collectivité à l'avenir. Dès nos premiers jours en poste, nous avons pris une série de décisions concernant la meilleure façon de remplir notre mandat, en plaçant l'intérêt public au premier plan. Conformément à notre mandat et pendant toute la durée de celui-ci, nous avons invité les personnes directement touchées

à participer au processus de la Commission et à faire part de leurs commentaires, en nous efforçant d'y répondre, tout en maintenant notre indépendance. Notre mandat exigeait également que nous n'exprimions aucune conclusion ou recommandation concernant la responsabilité civile ou criminelle de personnes ou d'organisations quelconques. Cette directive n'était pas propre à notre enquête – la Cour suprême du Canada ayant clairement indiqué que la loi interdit à toutes les enquêtes publiques de faire des constatations ou des conclusions concernant la responsabilité civile et criminelle¹. Par conséquent, nous avons toujours rappelé qu'une enquête publique n'est pas un procès; plutôt que de chercher à blâmer des personnes, une enquête vise à déterminer comment améliorer les choses à l'avenir. Nous avons travaillé dans le cadre imposé par les contraintes budgétaires et les délais prescrits, ainsi que par les restrictions sans précédent causées par la pandémie de COVID-19 – parmi d'autres facteurs indépendants de notre volonté.

Ce volume présente un compte rendu complet des mesures que nous avons prises et des raisons qui les ont motivées. La compréhension de la façon dont nous avons exécuté notre mandat sert de toile de fond aux conclusions factuelles, aux leçons à tirer et aux recommandations exposées dans les autres volumes. Le processus que nous avons suivi nous a permis d'entendre de nombreuses personnes, y compris celles qui ont été profondément traumatisées par les pertes massives. En retour, nous avons pu explorer les questions factuelles et les recommandations potentielles en prêtant une attention particulière aux différents points de vue. Nous avons tenu les personnes qui ont participé aux travaux de la Commission au courant de nos démarches et de nos décisions tout au long du processus. Bien qu'il ne soit pas nécessaire de lire ce volume pour comprendre le contenu des autres volumes du rapport, nous croyons qu'il offre un contexte en ce qui concerne le mode de collecte de l'information et les raisons motivant chacune de nos approches. L'objectif supplémentaire que nous poursuivons en exposant en détail les mesures et les décisions que nous avons prises est de fournir une aide pour les enquêtes ultérieures.

Une caractéristique centrale de toute enquête publique est la capacité de concevoir les pratiques et les procédures qui conviennent le mieux aux questions à explorer. Chaque enquête publique est unique en ce qui concerne son mandat, son échéancier et d'autres facteurs, mais toutes les enquêtes ont en commun le défi de devoir créer de toutes pièces une structure organisationnelle temporaire qui fonctionnera de manière efficace et efficiente dans l'intérêt public. De nombreuses enquêtes ont également des caractéristiques communes dans leurs pratiques, leurs procédures, leurs règles et leur mode de travail. Lorsque nous avons

été nommés, nous nous sommes entretenus avec d'anciens commissaires pour profiter de leurs points de vue et de leur expérience et nous avons consulté d'anciens rapports ainsi que des textes pertinents² pour voir comment les enquêtes précédentes avaient fonctionné et quelles leçons elles avaient tirées. Cet exercice a été extrêmement utile, et nous espérons que les chapitres suivants profiteront également aux commissions ultérieures.

Nous avons aussi utilisé des mécanismes innovants pour accomplir notre vaste mandat à l'intérieur des deux ans impartis et dans le contexte de la pandémie mondiale de COVID-19. Nous savions que nous avions besoin d'innover pour accomplir notre tâche, qui nous obligeait à aborder des questions sociales complexes et problématiques pour le pays qui datent de bien avant les pertes massives. C'est pourquoi nous avons adopté des mécanismes utilisés dans des enquêtes précédentes, tels que des documents fondamentaux et des tables rondes, en les adaptant à notre mandat, à notre échéancier et à notre processus.

À titre de commissaires, nous étions liés par les directives énoncées dans les décrets du Canada et de la Nouvelle-Écosse (annexe A). Ces décrets nous demandaient de mener une enquête publique exhaustive afin de déterminer ce qui s'était passé et de présenter des recommandations pour éviter que de tels événements ne se reproduisent. Les décrets exigeaient que nous prenions en compte un large éventail de causes, de contextes et de circonstances, au-delà de ceux qui intéresseraient le plus directement les familles. Même si, chaque jour, notre travail était axé sur la mémoire des personnes dont la vie a été enlevée dans un contexte où nous nous efforcions de répondre de notre mieux aux questions que les familles se posaient au sujet de leurs proches, nous devions en même temps mener l'enquête publique conformément aux dispositions des décrets.

Aperçu du volume

Le présent volume est constitué de sept chapitres. À la suite de ce chapitre d'introduction, le chapitre 2, « Création de la Commission des pertes massives », explique la genèse de la Commission et le mandat confié par les gouvernements du Canada et de la Nouvelle-Écosse, qui définissait ses paramètres. Il fournit également des renseignements généraux sur la nature et le rôle des enquêtes publiques. Tant

la pression publique qui a mené à la création de la Commission que son mandat consistant à « s’inspirer des principes de l’approche réparatrice afin de ne pas causer davantage de préjudices³ » sont des facteurs contextuels importants sur lesquels repose notre travail. Ces principes devaient guider le processus, mais n’ont pas limité ou façonné sa raison d’être (établir la vérité sur ce qui s’est passé) ni son objectif (formuler des recommandations pour l’avenir). Donc, si des principes de réparation ont guidé notre travail, ils n’ont pas constitué une fin en soi.

Au chapitre 3, « Conception de l’enquête », nous abordons la logistique du démarrage de la Commission. Nous montrons comment, dès le début, nous avons profité des conseils de personnes ayant de l’expérience en matière d’enquêtes publiques, et nous expliquons notre choix de l’emplacement de nos bureaux ainsi que notre approche en matière d’embauche de personnel. Nous présentons également les personnes et les groupes qui ont pris part au processus de la Commission en tant que Participant(e)s, et nous précisons ce que ce rôle implique. Nous donnons ensuite des renseignements sur les règles que nous avons élaborées en consultation avec les Participant(e)s pour guider notre processus, et sur la façon dont nous avons soutenu la participation et la mobilisation du public tout au long de notre mandat. Nous expliquons comment nous avons mis en œuvre les communications en déployant des efforts soutenus pour faire participer le public; nous indiquons notamment comment nous avons travaillé avec les médias à cet égard. Enfin, nous examinons l’impact de la pandémie de COVID-19 sur l’enquête et faisons part de quelques réflexions sur le rapport provisoire.

Le chapitre 4, « Notre travail : Trois phases », présente le cadre que nous avons élaboré pour guider nos procédures publiques et la manière dont nous avons mis notre concept en œuvre. Dans la section « Phase 1 – Établissement du fondement probatoire », nous expliquons en détail la manière dont nous avons établi les faits des 18 et 19 avril 2020, ainsi que les procédures publiques de la phase 1.

La section « Phase 2 – Examen des causes, du contexte et des circonstances » explique les mesures que nous avons prises pour mieux comprendre les faits établis à la phase 1. Elle expose les thèmes et les questions qui nous ont guidés alors que la Commission cherchait à comprendre comment et pourquoi les pertes massives s’étaient produites; elle présente notamment nos trois piliers fondamentaux – les services de police, les collectivités et la violence – et la façon dont ils ont influencé les procédures publiques de la phase 2.

Dans la section « Phase 3 – Orienter et diffuser », nous décrivons notre processus de consultation auprès des personnes les plus directement touchées, des

collectivités et des parties intéressées. Les consultations nous ont donné la possibilité d'entendre des voix et des perspectives diverses sur les recommandations proposées. Ce processus était essentiel pour qu'au terme du mandat de la Commission, nous puissions élaborer des recommandations pratiques et porteuses qui pourraient être soutenues et mises en œuvre par les membres du public, les décideurs, les institutions publiques, les groupes communautaires et d'autres intervenants.

Au chapitre 5, nous formulons quelques recommandations pour faciliter la phase de mise en place des enquêtes publiques ultérieures et pour permettre à celles-ci de disposer des outils nécessaires pour l'accomplissement de leur mandat.

Au chapitre 6, nous donnons de l'information sur les dépenses de la Commission.

Au chapitre 7, « Conclusion », nous faisons le point sur notre démarche et nous vous invitons, vous lecteurs, à prendre en compte les recommandations de la Commission et à participer au travail à effectuer pour assurer la sécurité et le bien-être de la collectivité. De cette façon, nous pourrions tous contribuer à prévenir de futurs dommages, tirer les leçons des pertes massives et mettre en place de meilleures façons de réagir. Nous adressons également dans ce chapitre nos remerciements aux personnes qui ont contribué à notre travail.

Enfin, les appendices qui figurent à la fin du volume comprennent, entre autres, nos Règles de pratique et de procédure, nos décisions et un calendrier détaillé de nos procédures publiques. Nous avons également rédigé trois annexes, qui sont uniquement consultables sous forme numérique. Notre « Annexe A : Échantillons de documents » comprend des échantillons et des documents d'orientation que nous avons élaborés au cours de notre travail. Ces documents annexés apportent un éclairage supplémentaire sur notre processus qui, nous l'espérons, sera utile aux enquêtes ultérieures. Notre « Annexe B : Rapports » contient les rapports que nous avons commandés ainsi que ceux préparés par notre équipe. Notre « Annexe C : Pièces à conviction » comprend notre liste complète de pièces à conviction.

La nature et le rôle des enquêtes publiques

Les enquêtes publiques sont souvent définies par ce qu'elles ne sont pas : des procès criminels ni des procès civils. Le but d'un procès civil est de régler les différends entre les parties adverses, tandis que les procès criminels servent à établir la culpabilité ou l'innocence de la personne accusée. Cette Commission, comme toutes les enquêtes publiques, n'avait pas le droit de formuler de conclusion ou de recommandation à l'égard de la responsabilité civile ou criminelle. Nous avons plutôt enquêté sur les faits afin d'établir un fondement factuel permettant de comprendre ce qui s'était passé et d'élaborer des recommandations sur ce qui doit être fait à l'avenir. Bien que les enquêtes publiques ne puissent pas établir de responsabilité civile ou criminelle, elles réclament une reddition de comptes. Une focalisation étroite sur la responsabilité peut détourner l'attention de la complexité requise pour une véritable reddition de comptes, voire l'occulter. En cherchant où placer le blâme, on regarde en arrière, au lieu de regarder vers l'avant pour apprendre. Au contraire, les enquêtes publiques mettent les faits au grand jour, d'une manière exhaustive qui répond à l'intérêt du public de savoir pleinement ce qui s'est passé et pourquoi.

L'autre distinction importante est que les enquêtes publiques utilisent des processus inquisitoires plutôt qu'accusatoires. Dans la salle d'audience, le juge joue un rôle relativement passif : il écoute les positions opposées des parties, il pèse le bien-fondé de ce qu'il a entendu, il analyse les preuves et en tire des conclusions. Dans une enquête publique, les commissaires jouent un rôle plus actif : ils dirigent le processus, y compris les enquêtes et l'analyse des preuves, pour accomplir leur mandat, et ils posent des questions aux témoins pendant les audiences publiques, au cours des tables rondes et dans les groupes d'experts. Contrairement aux juges, les commissaires sont également chargés de la supervision du personnel, comme les avocat(e)s de la Commission et les analystes des politiques, qui les aident à s'acquitter du mandat de la Commission.

Dans un procès civil, les avocat(e)s des demandeurs et des défendeurs préparent l'entièreté de leur affaire à l'avance et la présentent au juge qui décide ensuite de l'issue. Dans un procès criminel, le procureur de la Couronne et l'avocat de l'accusé préparent l'entièreté de l'affaire à l'avance et la présentent au juge (et parfois aussi à un jury) qui décide si l'accusé est coupable du crime présumé. Dans une enquête publique, cependant, les informations sont reçues en continu, s'ajoutant

au récit tout au long du processus; les commissaires interrogent les témoins et les membres des groupes d'experts aux procédures publiques et tiennent compte de toutes les informations lorsqu'ils préparent leur rapport final et leurs recommandations. Les avocat(e)s de la commission jouent un rôle essentiel en aidant les commissaires à s'y retrouver dans le volume d'informations, en rassemblant les preuves et en interrogeant les témoins. Ils constituent en quelque sorte un prolongement des commissaires dans la recherche objective et résolue de la vérité.

Les procédures civiles et criminelles se concentrent sur des questions circonscrites entre les parties ou entre l'État et l'accusé. Par ailleurs, les enquêtes publiques ont le mandat et le pouvoir d'aller au-delà d'un ensemble restreint de faits pour chercher à mieux comprendre ce qui s'est passé et pourquoi. Elles sont censées être moins légalistes et plus créatives dans leur approche de collecte d'informations visant à accomplir leur mandat. En raison de la grande variété de questions que les enquêtes publiques sont appelées à traiter, cette adaptabilité et cette souplesse leur permettent d'exercer leur mandat au moyen de processus adaptés à la portée et à la nature des questions sur lesquelles elles portent.

Étant donné qu'une enquête publique est un mécanisme juridique, il est très difficile pour les avocat(e)s de s'éloigner du modèle accusatoire dans lequel ils baignent professionnellement. Par « avocat(e)s », nous entendons entre autres ceux et celles engagés pour travailler comme conseillers(ères) de la Commission et ceux souvent nommés comme commissaires. Mais une enquête publique est une occasion unique de se réunir pour chercher ensemble des réponses à un problème sociétal complexe et tenter de trouver des solutions de manière constructive. Les gouvernements mettent en place des enquêtes parce qu'ils reconnaissent que quelque chose de plus vaste qu'un simple préjudice s'est produit et que nous devons tous s'attarder à cet enjeu à un niveau systémique. Voilà qui exige de la collaboration pour diagnostiquer et traiter le problème. Les obligations des personnes qui participent à une enquête publique doivent être conformes à l'intérêt public, ce qui suppose une approche qui ne cherche pas à blâmer des individus ou à déterminer la source de responsabilité civile ou criminelle. Au contraire, l'accent doit être mis sur le désir de tirer des leçons de ce qui s'est passé afin de faire mieux à l'avenir.

Les enquêtes publiques sont également plus souples que les procès civils ou criminels.

Les questions dont a été saisie la Commission étaient plus vastes qu'elles ne l'auraient été devant un tribunal. En effet, il ne s'agissait pas simplement de savoir qui avait fait quoi et quand, mais d'aborder des questions plus larges et systémiques qui nous ont aidés à déterminer comment et pourquoi les pertes massives se sont produites.

La Commission disposait aussi d'un plus large éventail d'outils et de mécanismes pour mener à bien son travail et faire preuve de créativité dans la conception de processus servant à cette fin. Dans les procès civils et criminels, les questions de procédure et le « fardeau de la preuve » (une norme juridique qui doit être respectée pour établir la véracité des faits) sont prescrits. Dans une affaire civile, la norme juridique permettant d'établir la véracité des faits est celle de la « prépondérance des probabilités » (ce qui signifie qu'il est plus probable qu'improbable que les faits se soient produits). Et dans un procès criminel, la norme est celle de la preuve « hors de tout doute raisonnable » (quasi-certitude). Or, les enquêtes ne sont pas soumises aux mêmes règles de procédure et aux mêmes exigences strictes en matière de preuve que celles requises par les tribunaux⁴. Étant donné qu'une enquête publique n'est pas axée sur la responsabilité ou le blâme, elle peut être ouverte à un plus large éventail d'informations et de preuves qui peuvent contribuer à la compréhension des questions relevant de son mandat.

Cette souplesse et cette ouverture à l'information et aux preuves ne signifient pas qu'on se préoccupe moins de la vérité. Dans le système inquisitoire, l'enquête officielle vise à établir la vérité, tandis que dans le système accusatoire, on utilise un processus concurrentiel entre le plaignant et le défendeur, ou entre le procureur et la défense, pour déterminer si certains faits ont été prouvés selon une norme juridique donnée. Les principales différences ont trait à celui qui dirige la recherche de la vérité et aux modalités du processus. Comme les procès, les enquêtes publiques doivent être guidées par « l'impératif d'équité, la compassion, l'indépendance, un raisonnement scrupuleux et bien articulé, la transparence et l'ouverture, la diligence et l'efficacité⁵ ».

En outre, les enquêtes publiques sont « publiques » par leur nature même; elles comportent un niveau important de mobilisation du public et sont menées dans

l'intérêt public. Les enquêtes publiques font généralement l'objet d'attentes élevées en matière d'ouverture et de transparence de la part du public et des médias⁶. L'intérêt des membres du public pour les travaux d'une enquête peut servir de mécanisme de reddition de comptes, tant pour le processus que pour les institutions qui font l'objet de ses travaux. **Une fois l'enquête terminée, le public mobilisé a une responsabilité civique et un rôle important à jouer, à savoir demander des comptes aux gouvernements et aux autres organismes** pour s'assurer qu'ils mettent en œuvre les recommandations et que des améliorations sont apportées aux systèmes qui ont fait l'objet du mandat de l'enquête.

Contrairement aux cours et aux tribunaux qui sont des institutions permanentes de notre système judiciaire, les enquêtes publiques sont un mécanisme extraordinaire établi pour traiter une question précise ou des problèmes systémiques pendant une période limitée. Pour de nombreuses personnes, la Commission des pertes massives a été leur premier contact avec une enquête publique. Tout au long de notre mandat, nous avons pensé qu'il était important pour les personnes de la Nouvelle-Écosse et d'ailleurs qui suivaient notre travail de comprendre la nature et le rôle d'une enquête publique.

Dès le début de nos travaux, en décembre 2020, nous avons publié une vidéo présentant les enquêtes publiques sur notre site Web et nous avons précisé le sujet dans notre décision sur la participation (mai 2021), dans notre mise à jour publique (septembre 2021), dans nos remarques à l'ouverture des procédures publiques (février 2022), ainsi que dans d'autres déclarations et décisions⁷. Des informations supplémentaires sur les enquêtes publiques ont également été fournies lors des assemblées communautaires, au cours de séances d'information, sur notre site Web et dans les médias sociaux pendant toute la durée des travaux de la Commission.

Une enquête publique est un processus officiel indépendant conçu spécialement pour examiner des questions ou des événements qui ont eu des effets importants sur le public. Bien que les enquêtes publiques soient établies et financées par les gouvernements, elles fonctionnent séparément et sont indépendantes de ceux-ci. Cette indépendance signifie, par exemple, que même si à titre de commissaires nous avons été nommés par deux gouvernements (le gouvernement fédéral et celui de la Nouvelle-Écosse), nous avons choisi notre propre équipe indépendante et conçu notre propre processus. C'est cette absence de contrôle de la part des gouvernements, ainsi que des institutions

dont les actions sont soumises à l'examen du public et des autres parties intéressées, qui a garanti l'indépendance tant du processus d'enquête que des constatations et des recommandations formulées. Cette indépendance a été essentielle pour servir l'intérêt public en garantissant que notre processus et nos recommandations n'étaient pas soumis à une influence extérieure induite d'institutions ou de personnes de l'extérieur⁸.

Il est d'une importance capitale que le gouvernement ayant mis en place l'enquête publique ne conserve pas le pouvoir de donner des instructions ou d'intervenir dans l'enquête, surtout lorsque ses propres intérêts politiques ou autres sont en jeu dans l'affaire examinée, comme c'est souvent le cas, et comme c'était le cas en l'espèce. Notre mandat nous demandait en effet d'examiner les lacunes du gouvernement et d'autres institutions qui auraient pu contribuer aux préjudices subis. Comme pour les autres enquêtes publiques, la nature publique de notre Commission a renforcé la garantie de transparence et nous a permis de fonctionner indépendamment du gouvernement et des institutions. **Une enquête publique est un processus vivant : c'est comme « une enquête à voix haute⁹ ».** La publication d'un rapport d'enquête provisoire et d'un rapport final constitue également une garantie supplémentaire à l'égard de la reddition de comptes.

L'objectif de notre Commission, tel que prescrit par les décrets, était de rassembler les faits pertinents relatifs aux pertes massives, de mieux comprendre leurs causes, leur contexte, leurs circonstances et leurs répercussions et de faire des recommandations aux gouvernements et autres institutions pour des réformes tournées vers l'avenir. Comme pour les autres enquêtes publiques, nous disposons de pouvoirs pour nous assurer de recevoir, de la part de personnes, des gouvernements, des institutions et des organisations, des informations pertinentes pour notre mandat¹⁰. Par exemple, nous pouvions légalement exiger que des personnes, des gouvernements, des institutions, des associations et d'autres organisations et institutions produisent des documents et d'autres dossiers. Nous pouvions également obliger des témoins à comparaître et à témoigner oralement devant la Commission. Ces pouvoirs distinguent généralement les enquêtes publiques des examens et autres enquêtes.

CHAPITRE 2

Création de la Commission des pertes massives

CHAPITRE 2 Création de la Commission des pertes massives

La voie vers cette enquête publique

Les circonstances particulières entourant la création de la Commission des pertes massives ont façonné notre travail. À l'origine, les gouvernements du Canada et de la Nouvelle-Écosse avaient annoncé, le 28 juillet 2020, un examen fédéral-provincial indépendant des événements des 18 et 19 avril 2020. Presque immédiatement, il y a eu une levée de boucliers contre cet examen jugé insuffisant par les personnes les plus touchées et les gens qui les soutenaient. Les familles des défunts, les personnes qui ont été blessées et leurs familles, ainsi que beaucoup d'autres particuliers et groupes ont fait pression sur les gouvernements pour exiger une enquête publique. Les principales préoccupations exprimées étaient notamment qu'un examen ne conférerait pas les pouvoirs nécessaires pour faire le travail. Or, les enquêtes publiques ont le pouvoir de contraindre les institutions et les personnes à produire des documents et d'assigner des témoins¹. Le public voulait la clarté et la transparence qu'une enquête publique pouvait offrir.

Les décrets conjoints des gouvernements fédéral et provincial établissant la Commission des pertes massives ont été publiés le 21 octobre 2020 (voir appendice A). Nous étions trois personnes nommées au départ pour diriger l'examen et deux d'entre nous sont restées pour devenir commissaires de la Commission des pertes massives² : l'honorable J. Michael MacDonald, ancien juge en chef de la Nouvelle-Écosse qui a présidé la Commission, et Leanne J. Fitch, MOM, chef de police de Fredericton à la retraite. À la suite de la publication des décrets, M^e Kim Stanton a été nommée troisième commissaire.

Toutes les enquêtes publiques sont suivies de près par les personnes les plus directement touchées, mais nous sommes convaincus que le rôle important joué par le public dans la création de cette enquête amplifie ce sentiment d'engagement

et d'appartenance du public. Ce rôle public essentiel nous a été rappelé tous les jours, car les bureaux de la Commission avaient vue sur la Grand Parade, espace civique et point de repère historique au centre-ville de Halifax et lieu de certaines des manifestations qui ont mené à la création de la Commission. C'est également là que se trouve le monument aux agents de la paix morts en service, sur lequel est inscrit le nom de la gendarme Heidi Stevenson, qui a perdu la vie lors des pertes massives. À titre de commissaires, nous avons compris la nécessité de gagner la confiance du public et de reconnaître les attentes élevées exprimées lors de notre nomination. En même temps, nous étions conscients que nous servions l'intérêt de tous les membres du public, et pas seulement les intérêts plus étroits d'institutions, d'organisations ou de particuliers.

Les décrets (notre mandat)

Le mandat de la Commission des pertes massives a été établi sous l'égide du gouvernement du Canada et du gouvernement de la Nouvelle-Écosse, conformément aux lois fédérales³ et provinciales⁴ sur les enquêtes publiques. Les détails du mandat ont été inscrits dans des documents officiels appelés « décrets ». Il s'agit d'instruments juridiques qui ont régi la façon dont la Commission devait effectuer son travail et l'autorité qu'elle pouvait exercer à cette fin. Les décrets sont les seules directives que les gouvernements peuvent, et doivent, donner aux commissaires pour définir les paramètres du travail d'une enquête publique.

Les décrets fixent le mandat ainsi que les résultats attendus et le délai dans lequel ils doivent être atteints. Les futurs commissaires gagneraient à avoir leur mot à dire sur les décrets avant d'accepter leur nomination. Avant de publier les décrets, les gouvernements profiteraient quant à eux d'une discussion ouverte pour s'entendre avec les commissaires sur le projet de mandat. Cette discussion contribuerait à ce que la portée du mandat, les exigences et les échéanciers soient réalistes dès le départ. Toutes les commissions sont pressées par le temps et priées de faire toute une série de choses. Une compréhension commune, dès le départ, de ce qui peut être raisonnablement accompli sera utile à toutes les personnes concernées. En d'autres termes, il est important de s'entendre

clairement sur les attentes et les délais, qui doivent être réalistes et connus de tous dès le début, plutôt que d'avoir à demander des prolongations qui sont devenues pratiquement la norme lorsque les commissaires tentent de respecter les paramètres qui leur ont été imposés. Nous développons ce point au chapitre 5.

Le mandat de la Commission nous assignait des tâches précises et interdépendantes qui non seulement balisaient notre travail, mais permettaient aussi au public de savoir à quoi s'attendre. La Commission devait déterminer ce qui s'était passé avant, pendant et après les pertes massives des 18 et 19 avril 2020 en Nouvelle-Écosse. Afin d'établir les faits, les décrets demandaient à la Commission d'examiner les causes, le contexte et les circonstances, notamment plusieurs aspects précis sur le comment et le pourquoi. Enfin, la Commission devait produire un rapport provisoire et un rapport final présentant ses conclusions, les leçons retenues et des recommandations afin de contribuer au renforcement de la sécurité des collectivités canadiennes à l'avenir. Ces trois principales fonctions interdépendantes, à savoir « déterminer ce qui s'est passé et tirer des conclusions », « examiner les questions connexes » et « produire un rapport », sont décrites de manière assez détaillée dans les décrets. Nous les résumons ici. La première fonction de la Commission des pertes massives était d'enquêter sur ce qui s'est passé et de tirer des conclusions sur :

- I. les causes, le contexte et les circonstances ayant entraîné les pertes massives d'avril 2020;
- II. l'intervention de la police, notamment la Gendarmerie royale du Canada (GRC), les corps policiers municipaux, l'Agence des services frontaliers du Canada, le Criminal Intelligence Service Nova Scotia, le Programme canadien des armes à feu et le Programme En Alerte; et
- III. les mesures prises pour informer, soutenir et mobiliser les personnes les plus touchées.

La deuxième fonction de la Commission était d'examiner les questions qui ont contribué aux causes, au contexte et aux circonstances ayant donné lieu aux pertes massives et qui y étaient liées, notamment :

- I. les facteurs contributifs et contextuels, notamment le rôle de la violence fondée sur le sexe et de la violence entre partenaires intimes;

- II. l'accès aux armes à feu;
- III. les interactions – et les résultats de ces interactions – avec la police, notamment toute relation particulière entre l'auteur du crime et la GRC, d'une part, et d'autre part, entre l'auteur du crime et les services sociaux, notamment les services de santé mentale, avant l'évènement;
- IV. les mesures prises par la police, notamment les tactiques opérationnelles, l'intervention, la prise de décision et la supervision;
- V. les communications avec le public pendant et après l'évènement, notamment l'utilisation appropriée du système d'alerte publique établi dans le cadre du programme En Alerte;
- VI. les communications entre la GRC, les corps policiers municipaux, l'Agence des services frontaliers du Canada, le Criminal Intelligence Service de la Nouvelle-Écosse, le Programme canadien des armes à feu et le programme En Alerte, et au sein de ceux-ci;
- VII. les politiques, les procédures et la formation de la police en matière de violence fondée sur le sexe et de violence entre partenaires intimes;
- VIII. les politiques, les procédures et la formation de la police concernant les incidents impliquant des tireurs actifs;
- IX. les politiques relatives à l'élimination des véhicules de police et de tout équipement, des troussees et des vêtements connexes;
- X. les politiques relatives à la réponse de la police aux signalements sur la possession d'armes à feu prohibées, notamment les communications entre les organismes d'application de la loi; et
- XI. l'information et le soutien fournis aux familles des victimes, aux citoyens concernés, au personnel des corps policiers et à la collectivité.

Sa troisième fonction était de produire un rapport qui :

présente les leçons retenues ainsi que des recommandations qui pourraient aider, à l'avenir, à intervenir dans de tels incidents et à les prévenir.

Il est important de noter que les décrets ordonnaient à la Commission d'aller au-delà de l'établissement des faits et d'examiner et de revoir l'ensemble des causes, du contexte et des circonstances qui ont mené aux pertes massives. **Contrairement à certaines enquêtes qui se limitent à l'établissement de faits ou à d'autres qui se concentrent sur des questions de politique, notre enquête était explicitement chargée de considérer l'exploration factuelle dans un contexte plus**

large. Cette directive signifiait que notre tâche s’inscrivait dans un cadre de politique publique plus vaste dans lequel nous devons fonctionner, et que notre processus ne pouvait pas se concentrer uniquement sur un ou l’autre aspect.

Les décrets nous demandaient aussi de nous inspirer des principes d’une approche réparatrice (comme nous en discutons en détail plus loin) dans l’exercice de notre mandat afin de prendre les mesures nécessaires pour ne pas causer davantage de préjudices, d’être respectueux des traumatismes subis et attentifs aux besoins des personnes les plus directement touchées par les pertes massives – en plus d’accorder « une attention particulière aux personnes ou aux groupes qui sont affectés de manière différenciée par les pertes massives » et qui, à cause de circonstances particulières, ont subi diverses répercussions (nous expliquons cette terminologie plus loin). Les décrets contiennent des directives obligatoires pour les commissaires et, malgré l’ampleur du mandat, nous ne pouvions pas choisir d’en exécuter seulement certaines parties. Nous devons trouver un moyen d’en aborder chaque aspect.

Les décrets nous autorisaient à adopter toutes les procédures et méthodes qui nous paraissaient appropriées pour l’exécution adéquate de notre travail et à

COMMISSION DES PERTES MASSIVES

Notre mandat

La Commission a le mandat de réaliser des tâches précises qui baliseront ses travaux et qui indiqueront au public à quoi s’attendre.

La Commission doit **déterminer ce qui s’est passé** avant, pendant et après les pertes massives des 18 et 19 avril 2020 en Nouvelle-Écosse. Elle doit également **examiner certaines questions particulières**, y compris celles présentées ci-dessous. Ces questions établissent un contexte qui explique pourquoi et comment les pertes massives sont survenues. Enfin, elle doit **déposer un rapport** présentant des conclusions, des leçons et des recommandations afin de contribuer au maintien d’une sécurité accrue pour les communautés canadiennes.

Pour consulter l’intégralité du mandat tel qu’il est présenté dans les décrets, visiter commissiondespertemassives.ca/a-propos/mandat.



MASS CASUALTY
COMMISSION
COMMISSION
DES PERTES MASSIVES

<p>1</p> <p>DÉTERMINER CE QUI S’EST PASSÉ</p>	Causes, contexte et circonstances ayant entraîné les pertes massives	Intervention d’urgence de la police, y compris de la GRC, des services de police municipaux et du programme En Alerte	Mesures prises pour informer, soutenir et mobiliser les victimes, les familles et les citoyens touchés
<p>2</p> <p>EXAMINER DES QUESTIONS CONNEXES</p>	Communications au sein des organismes et des services et entre ceux-ci	Communication avec le public	Accès aux armes à feu
<p>3</p> <p>PRODUIRE UN RAPPORT</p>	Conclusions, leçons et recommandations		

prendre en considération des examens ou enquêtes antérieurs que nous jugions pertinents. Comme nous l'avons mentionné, la Commission a été priée, comme c'est le cas pour toutes les enquêtes publiques, d'exercer ses fonctions en évitant de tirer des conclusions ou de formuler des recommandations à l'égard de la responsabilité civile ou criminelle de toute personne ou organisation. Il nous incombe également d'effectuer notre travail en veillant à ne compromettre « aucune enquête ou poursuite en matière criminelle en cours, ou toute autre enquête ».

Cette disposition s'est avérée particulièrement difficile pour nous, car un témoin important, la conjointe de fait de l'agresseur, Lisa Banfield, a fait l'objet d'une accusation criminelle quelques semaines après la publication des décrets. Le traitement dont elle a été l'objet et l'enquête qui la visait de la part de la GRC étaient liés aux sujets sur lesquels nous devions enquêter (comme l'intervention de la police), de sorte que son inculpation a constitué un défi dans le cadre de la réalisation de notre mandat à cet égard. Il est compréhensible que M^{me} Banfield se soit sentie incapable d'accepter nos demandes d'entretien alors qu'elle était dans une position délicate sur le plan criminel. En raison de cette disposition des décrets, il nous a également été difficile de déterminer si nous devions contraindre M^{me} Banfield à témoigner et à quel moment, en l'absence éventuelle d'un autre moyen de l'entendre. Étant donné le caractère central du témoignage de M^{me} Banfield pour de nombreux aspects de notre mandat, il aurait été préférable de bénéficier de sa coopération appréciable dès le début du mandat. Cette disposition a enfin limité notre capacité à examiner la façon dont la GRC avait traité M^{me} Banfield au cours de l'enquête H-Strong. En passant, ce n'est pas la seule procédure supplémentaire qui a eu une incidence sur notre travail. Un recours collectif civil contre M^{me} Banfield déposé devant la Cour suprême de la Nouvelle-Écosse par le même avocat représentant plusieurs Participant(e)s devant la Commission a également compliqué les choses.

Les principes de l'approche réparatrice qui ont guidé le travail de l'enquête

Mandat de la Commission des pertes massives :

Principes de l'approche réparatrice

Le décret conjoint établissant la création de la Commission ordonne aux commissaires, dans l'exercice de leurs fonctions,

(e)(i) de s'inspirer des principes de l'approche réparatrice afin de ne pas causer davantage de préjudices, d'être respectueux des traumatismes subis et attentifs aux besoins et aux répercussions sur la vie des personnes les plus directement touchées et lésées, et

(e)(ii) d'accorder une attention particulière aux personnes ou aux groupes qui peuvent avoir été affectés de manière différenciée par la tragédie.

Le mandat de la Commission nous ordonnait de nous inspirer des principes de l'approche réparatrice dans l'accomplissement de notre travail. Cette approche était conforme à celle adoptée par d'autres commissions récentes⁵ et également conforme à un large éventail d'initiatives entreprises en Nouvelle-Écosse qui font régulièrement appel aux principes de réparation, comme nous le verrons plus loin. Toutefois, **le fait de s'inspirer d'une approche réparatrice ne change pas l'objectif d'une enquête publique.** Cette orientation vise plutôt à faire en sorte que le travail soit effectué dans le souci de comprendre les besoins humains dans un contexte où les institutions, les organisations ou d'autres entités peuvent être aliénantes. Nous étions conscients que, malgré tous nos efforts, de nombreuses décisions prises au cours de notre mandat étaient susceptibles de blesser des personnes ou de leur causer un nouveau traumatisme. **Même si notre mandat exigeait que nous soyons respectueux des traumatismes subis, nous savions que seul un examen public approfondi des pertes massives, de leurs antécédents et de leurs conséquences nous permettrait de comprendre pleinement les faits, la manière dont ils se sont produits et leurs causes – pour les faire connaître au public. Nous savions également que pour bâtir un avenir plus sûr, il fallait rétablir la confiance**

du public dans les institutions responsables de notre sécurité. Les décrets nous demandaient de nous inspirer des principes d'une approche réparatrice pour nous aider à être attentifs aux besoins des gens – et dans ce cas-ci, de rester particulièrement conscients des traumatismes subis par les personnes comme les collectivités. Dans ce contexte, la prise de conscience des traumatismes signifiait qu'il fallait comprendre les traumatismes existants et en tenir compte dans l'exécution de notre mandat; elle ne pouvait pas nous empêcher d'exécuter notre mandat et ne l'a pas fait. Elle nous a plutôt *éclairés* de façon à ce que nous abordions notre travail d'une manière qui permette aux gens de participer de la meilleure façon possible à la collecte des informations requises.

Nous avons abordé notre travail en étant conscients que les Participant(e)s à notre processus et les collectivités dans lesquelles nous travaillions avaient vécu un profond traumatisme, produisant des réactions différentes pour chacun. Cette prise de conscience, combinée à la souplesse d'une enquête publique, nous a permis de créer des processus, et parfois de les ajuster au fur et à mesure, de manière à essayer de réduire autant que possible les risques pour la Commission de causer d'autres dommages. Comme nous l'expliquons plus loin, nous avons utilisé plusieurs approches pour atteindre ce but, toujours avec l'engagement inébranlable d'obtenir les faits, les réponses et les meilleures informations et, finalement, de formuler nos recommandations.

L'approche réparatrice diffère selon l'objectif et le contexte dans lesquels elle est utilisée, mais elle repose sur un ensemble de principes communs. Ces principes sont souvent associés au système de justice pénale⁶ et aux processus visant à promouvoir le rétablissement des relations et, parfois, la guérison. Dans le cadre de notre mandat, consistant à chercher à comprendre les événements et les problèmes liés aux pertes massives afin de pouvoir recommander des réponses, les principes de l'approche réparatrice ont orienté le travail de la Commission, mais n'ont pas façonné ou modifié son objectif ou son mandat. Si l'on s'attend à ce qu'une enquête contribue à la guérison, il faut que cela soit explicite dans son mandat, et l'inclusion de cet aspect aurait des répercussions sur la conception et le fonctionnement de la commission. Or, ce n'est pas ainsi que les principes de l'approche réparatrice ont été inclus ou abordés dans notre mandat.

Dans la définition du mandat des enquêtes ultérieures, il pourrait être utile de préciser qui pourrait jouer un rôle dans la démarche de guérison des collectivités après un événement tel que les pertes massives. Si cette guérison se produit naturellement à la suite du processus d'enquête, c'est une bonne chose, mais il est important de gérer les attentes en ce qui concerne la manière dont une enquête est censée provoquer un tel changement.

Au moment de notre enquête, la Nouvelle-Écosse se distinguait par son recours fréquent à des approches réparatrices au sein de ses institutions sociales et juridiques⁷ et avait acquis une réputation nationale et internationale d'experte en la matière. Cependant, l'accueil réservé à cet aspect de notre mandat a varié entre le positif et l'appréhension parmi les personnes participant à notre travail. Conformément aux décrets et aux divers modèles néo-écossais, nous avons conçu notre processus de manière à reproduire les principes de l'approche réparatrice à un niveau structurel, en cherchant à être inclusifs, transparents et coopératifs. Les gens confondent souvent les approches réparatrices et les approches tenant compte des traumatismes. Bien que complémentaires, ces approches ne sont pas identiques. Les idées fausses sur les concepts de réparation, combinées à une grande incompréhension du processus inquisitoire, ont fait de cette partie de notre mandat une source de confusion permanente pour certaines personnes. Les autres sections du présent volume exposent les nombreuses façons dont les principes de l'approche réparatrice ont façonné et guidé notre engagement à communiquer avec les Participant(e)s d'une manière continue et participative, à aider le public à obtenir de bonnes informations de manière accessible, etc. Bien que nous ayons trouvé ces concepts utiles et importants pour notre travail, l'adoption des principes d'une approche réparatrice a été une source de difficultés constantes en raison du manque de compréhension et d'expérience de ces principes par certaines des personnes impliquées dans notre travail, notamment les Participant(e)s, les membres du public et les commentateurs. Pour les enquêtes ultérieures, soulignons que beaucoup de choses sont à prendre en considération dans la manière d'interpréter et d'appliquer ce type d'exigence dans un mandat.

La mise en pratique des principes de l'approche réparatrice

L'approche réparatrice est axée sur l'être humain : elle se concentre tout d'abord sur les personnes concernées et les liens entre celles-ci. Elle repose sur l'établissement d'interrelations comme base du travail à accomplir. Dans notre énoncé de vision et de valeurs présenté plus loin, nous avons répercuté cette idée dans notre engagement à mener notre travail avec compassion et humanité pour toutes les personnes participant à notre processus.

Cet engagement n'a pas compromis l'équité procédurale, et ne signifiait pas non plus qu'il fallait éviter les désaccords ou la communication d'informations émotionnelles ou difficiles. Il s'agissait plutôt de prendre des mesures actives pour éviter tout préjudice autant que possible, à s'occuper des contacts avec les personnes les plus touchées et avec les collectivités, et à veiller à ce que ces contacts soient établis avec sollicitude afin de garantir le respect de la dignité et du bien-être. Tout au long du processus de la Commission, cette approche impliquait de trouver les moments où il convenait d'inclure les personnes concernées et de chercher à obtenir des informations et de la rétroaction. La promotion de l'approche réparatrice était une méthode indispensable, bien que largement incomprise et sous-estimée par les critiques comme élément légitime de notre mandat.

Ces principes exigent une approche non accusatoire, inclusive et collaborative. Ils nous obligent à nous concentrer sur les faits et les enjeux dans leur contexte plutôt que de manière isolée, et sur la reddition de comptes et la responsabilité plutôt que sur l'obligation de réparer ou le blâme. Ces principes montrent qu'en cherchant des réponses, nous pouvons parvenir à une compréhension claire, reconnaître les préjudices subis et élaborer des réformes pratiques.

Bien que ces attributs soient tous compatibles avec le rôle d'une enquête publique, nous avons constaté qu'ils nous encourageaient à aller au-delà des traditionnelles audiences publiques comme élément central de notre travail. Ils nous ont aidés à nous concentrer sur la compréhension des causes, du contexte et des circonstances des pertes massives et nous ont permis de rester focalisés sur les leçons à tirer et sur la formulation de nos recommandations prospectives. Ayant tous

une longue expérience de la manière dont le processus accusatoire est souvent un moyen insatisfaisant d'obtenir des réponses à des questions complexes, nous avons cherché à utiliser diverses méthodes pour recueillir des preuves et établir un fondement probatoire. L'idée qu'une audience officielle et légaliste est le seul moyen d'effectuer ce travail a été rejetée par des années d'appels à l'amélioration de l'accès à la justice, parce que le système juridique accusatoire traditionnel peut souvent faire plus de mal que de bien⁸. Une approche accusatoire simplifiée excessivement les questions et les positions, est souvent préjudiciable pour les parties concernées et exclut de nombreuses personnes qui peuvent contribuer de manière significative et appréciable à la recherche de solutions, mais qui ne prennent pas position d'un côté ou de l'autre. C'est d'ailleurs l'un des risques des enquêtes en général : elles sont conçues pour agir dans l'intérêt du public et pour pouvoir soutenir et accueillir de nombreux points de vue et participants. Pourtant, la participation importante d'avocat(e)s, dont ceux de la commission, peut facilement créer une situation où les gens se retrouvent dans des rôles non productifs empruntés au processus accusatoire, dans lequel une partie poursuit et l'autre défend.

Les décrets nous ordonnaient de ne pas causer plus de préjudice, de tenir compte des traumatismes et d'être attentifs aux besoins des personnes les plus directement touchées et aux répercussions que les pertes massives avaient eues sur elles. Selon notre interprétation, ce groupe de personnes comprenait *toutes* les personnes les plus directement touchées, c'est-à-dire les familles des défunts, les personnes blessées (y compris Andrew MacDonald, résident de Portapique, et Lisa Banfield, conjointe de fait de l'agresseur) ainsi que les premiers répondants, dont une collègue – la gendarme Heidi Stevenson – a été tuée et un autre – le gendarme Chad Morrison – blessé. En plus des personnes directement touchées, de nombreuses autres ont été et continuent d'être affectées, et leur vie ne sera plus jamais la même en raison de ce qui s'est passé. Veiller à ce que notre travail soit respectueux des traumatismes ne voulait pas dire que la Commission était un fournisseur de services de santé mentale ou qu'elle était censée jouer un rôle de guérison. Cela n'a pas non plus limité notre capacité à mener une enquête approfondie et indépendante sur les pertes massives⁹. Bref, la sensibilisation aux traumatismes nous a donné l'occasion d'apporter à nos processus des ajustements qui ont amélioré notre capacité à nous acquitter de notre mandat en tenant compte des préjudices potentiels pour un large éventail de personnes. Lorsque nous avons conçu notre processus, les principes de l'approche réparatrice exigeaient que nous nous demandions d'abord pourquoi nous allions faire quelque chose d'une certaine

façon; ensuite, après avoir déterminé notre but, nous devions examiner la manière de l'atteindre et les mesures à prendre pour y arriver.

Nous avons donc cherché à établir des relations de respect mutuel avec les Participant(e)s et leurs avocat(e)s/représentant(e)s. Grâce à nos entretiens réguliers avec eux, nous avons pu en savoir plus sur des questions précises qui préoccupaient les Participant(e)s et transmettre en interne l'information recueillie aux équipes d'enquête et de recherche/des politiques de la Commission. Le personnel de la Commission était prêt à répondre rapidement aux questions ou à se renseigner sur les sujets abordés au fur et à mesure qu'ils se présentaient. Nous avons dédié une équipe de liaison avec la collectivité, plusieurs avocats principaux de la Commission, un membre de l'équipe de la recherche et des politiques, ainsi que du personnel de soutien, à la communication avec les Participant(e)s et leurs avocat(e)s, pour que ceux-ci soient soutenus chaque jour dans le processus d'enquête. L'approche adoptée pour l'élaboration des documents fondamentaux, décrite ci-après, soulignait l'importance de communiquer en temps réel les informations recueillies et les progrès réalisés dans la recherche de réponses, tout en permettant aux Participant(e)s de contribuer aux travaux de la Commission de manière porteuse bien avant le début des procédures publiques.

Pour les entretiens, le personnel de la Commission a fait preuve de souplesse quant à l'endroit et au moment où il rencontrait les personnes concernées. Les personnes interrogées étaient invitées à se faire accompagner par une personne de confiance, parfois même par un représentant syndical, si elles le souhaitaient. En ce qui concerne les membres des familles des défunts et les survivants, la Commission n'a réalisé des entretiens qu'avec les personnes qui souhaitaient la rencontrer. Elle a aussi reçu des déclarations écrites et des déclarations sous serment. Au lieu de transcrire les entretiens avec les membres des familles des défunts – qui portaient souvent sur des sujets très personnels et sensibles, dont la totalité ne devait pas faire partie du dossier public de la Commission – les avocat(e)s de la Commission ont rédigé des résumés. Les avocat(e)s des familles Participantes ont pu examiner ces résumés et y apporter des modifications en fonction de l'information que leurs clients souhaitaient voir rendue publique.

Les personnes les plus touchées nous avaient dit à quel point il était difficile d'entendre les médias parler des pertes massives. Par conséquent, il était très important de leur communiquer des informations avant qu'elles ne soient diffusées dans le public. La transmission de l'information au fur et à mesure que la Commission la recevait a été facilitée par des ententes de confidentialité, qui ont permis à tous

les Participant(e)s d'examiner avec leur avocat les documents qui auraient pu les affecter particulièrement, avant qu'ils ne soient inscrits comme pièces à conviction et donc rendus publics. La Commission faisait également part de ses décisions aux Participant(e)s avant d'en informer les médias.

Nous sommes restés en contact régulier avec les Participant(e)s, les membres de la collectivité et les parties prenantes. Nous avons aussi contacté des organisations et des institutions concernées afin de déterminer la manière dont elles pourraient collaborer avec nous, ainsi que les informations et le soutien dont leurs membres auraient besoin pour ce faire. Nous leur avons également demandé conseil sur la meilleure façon d'interagir avec leurs membres. Nos mises à jour hebdomadaires étaient un moyen de rester en contact. (Un échantillon est inclus à l'annexe A.) Comme nous l'expliquons dans la section « Engagement du public et communications » ci-dessous, la Commission a fourni des mises à jour régulièrement depuis le tout début, même lorsque celles-ci étaient de moindre importance et n'étaient pas toujours dignes de faire la manchette. Les Participant(e)s (ainsi que les familles) recevaient les mises à jour en premier lieu, puis elles étaient transmises aux autres parties prenantes et aux médias, avant d'être publiées sur le site Web. Cet ordre avait été établi en fonction des commentaires reçus des familles et des autres personnes touchées par les pertes massives. Si des questions revenaient régulièrement, nous mettions à jour la FAQ sur le site Web et ajoutions l'information à nos mises à jour destinées aux parties prenantes. Nous avons cherché à soutenir les gens et les organismes qui se sont efforcés d'aider les autres tout au long du processus. Par exemple, le personnel de la Commission a rencontré les organisations communautaires qui fournissaient des services de soutien dans les collectivités touchées pour s'assurer qu'elles avaient les informations dont elles avaient besoin sur le processus de la Commission et qu'elles savaient à quoi s'attendre afin de pouvoir se préparer à aider les autres. Nous avons toujours essayé de poser la question suivante : « Qu'est-ce qu'il y a d'autre à prendre en considération dans le cadre de notre travail, et de quoi avez-vous besoin pour faire le vôtre? »

Conscients que les avocat(e)s des membres des familles, ainsi que les avocat(e)s représentant les premiers répondants, avaient de la difficulté à communiquer les informations recueillies par la Commission aux personnes qu'ils représentaient et à recevoir des instructions de leur part, nous avons fait preuve de souplesse et avons souvent accordé des prolongations de délais ou reporté des réunions prévues.

La Commission a reçu des informations très sensibles et explicites, notamment les rapports du médecin légiste et les photos des scènes de crime. En

raison de leur nature, certains de ces documents n'ont pas été distribués à tous les Participant(e)s et n'ont pas été versés au dossier public de la Commission. Toutefois, reconnaissant que certains Participant(e)s voudraient peut-être voir les documents concernant leurs proches, la Commission a mis au point un processus par lequel les Participant(e)s pouvaient demander de les consulter avec leur avocat, en se fondant sur les critères suivants : comment le fait de voir une preuve non caviardée favoriserait concrètement une participation significative au travail de la Commission; dans quelle mesure l'accès à ces documents pourrait avoir une incidence sur la sécurité, la dignité et les intérêts en matière de vie privée des personnes non représentées par l'avocat demandeur; et s'il existait des mesures de soutien appropriées en matière de santé mentale pour veiller à ce que le ou la Participant(e) appréhende les risques de l'accès, la personne pouvant-elle disposer d'un soutien approprié après avoir eu accès à ces documents, si cela lui était permis. Nous discutons plus en détail de ce processus dans la section « Protocole à suivre quant au traitement des contenus explicites ou potentiellement dommageables » du chapitre 4. La Commission a offert l'accès à des services de santé mentale, lorsque c'était nécessaire et souhaité, aux personnes participant à notre processus. Ainsi, des membres de notre équipe de santé mentale étaient présents sur place et prêts à proposer des moyens d'accéder à des services de bien-être aux Participant(e)s qui venaient dans les bureaux de la Commission pour voir des documents explicites et sensibles.

Lors de la conception des procédures publiques, nous avons accordé une attention particulière à la logistique, notamment à la disposition de la salle, au niveau de formalité et à l'atmosphère générale de l'espace. Conformément à notre approche réparatrice, nous avons cherché à créer un espace pour les procédures qui romprait avec la hiérarchie traditionnelle, le déséquilibre du pouvoir et l'impression de contrôle qui caractérisent les tribunaux civils et criminels traditionnels. Nous espérons encourager la collaboration, la civilité et la compassion dans tous les aspects de notre travail. Nous avons longuement discuté avec notre personnel chargé de la logistique de la manière d'aménager la salle pour les différentes séances à venir. Nous voulions être sur une plate-forme basse, pas sur une scène ou sur un podium, et nous ne voulions pas la traditionnelle « barre des témoins ». En outre, nous avons décidé de ne pas adopter la formule traditionnelle demandant aux gens de se lever (« all rise ») à l'entrée des commissaires dans la salle des procédures publiques.

Au cours de nos discussions sur la logistique, nous avons parlé des sièges, de la présence de mouchoirs et de verres d'eau, d'espaces de pause, de systèmes de sonorisation et d'écrans, tout en essayant de rendre l'espace confortable pour les

Participant(e)s, le public, les témoins et les présentateurs. À un moment donné, il a été porté à notre attention que parmi les témoins, certains premiers répondants pourraient se présenter en uniforme ou apporter leur équipement de police comme accessoires pour expliquer leur travail. Nous avons rapidement pensé au fait que l'agresseur portait un uniforme de police lors des pertes massives des 18 et 19 avril 2020. Nous nous sommes rendu compte que si des policiers venaient témoigner en uniforme, cela pourrait traumatiser ou intimider certaines personnes, peut-être pas beaucoup, mais quelques-unes qui avaient été directement touchées. Même si nous reconnaissons que le port de l'uniforme et de l'équipement était important pour certains agents de police, après en avoir évalué l'impact négatif potentiel, nous avons pris la décision d'exiger que personne (témoins, Participant(e)s, observateurs ou agents de sécurité engagés) ne se présente en uniforme. Nous avons demandé que cette décision soit communiquée aux témoins avant qu'ils ne se présentent (cette directive n'a pas été communiquée dans un cas, et lors d'une comparution virtuelle, un membre de la GRC était en uniforme).

On a fait peu de cas de l'absence d'uniformes voulue par la Commission jusqu'au témoignage de la commissaire de la GRC Brenda Lucki en août 2022. Bien qu'elle se soit présentée vers la fin des procédures, et après qu'eurent comparu de nombreux autres membres et dirigeants de la GRC et de la police municipale, la tenue vestimentaire de la commissaire Lucki a suscité de nombreuses critiques dans les médias sociaux. Les commentaires sur son habillement se sont transformés en remises en question de sa compétence professionnelle en tant que dirigeante. Il convient de noter que plusieurs policiers masculins actuellement en fonction, y compris des chefs de police, se sont conformés à la directive de la Commission et ont témoigné en civil, apparemment sans qu'on le remarque.

Qu'une enquête ait pour mandat d'adopter une approche réparatrice ou non, il y a lieu de veiller à ce que chaque décision tienne compte des êtres humains qui évoluent dans les systèmes examinés.

L'importance du vocabulaire

Un aspect important de notre approche réparatrice est l'attention particulière que nous avons portée au vocabulaire et à la terminologie. L'un de nos principes directeurs était d'être respectueux et de reconnaître que « chaque mot compte ». La Commission a préparé un lexique interne de termes clés qui ont été examinés selon une perspective tenant compte des traumatismes et alignée sur notre mandat et notre approche d'équipe intégrée. Selon nous, l'utilisation d'un vocabulaire précis a permis de garantir la clarté et la cohérence entre les nombreux membres de l'équipe qui travaillent sur l'enquête. Nous avons mis à jour notre lexique à plusieurs reprises afin d'intégrer les commentaires que la Commission a reçus sur le vocabulaire, notamment de la part des experts et des personnes les plus affectées, ainsi que pour refléter les décisions particulières que nous avons prises en ce qui concerne la formulation. L'évolution de notre utilisation du vocabulaire illustre la façon dont nous avons continué à apprendre et à nous adapter dans l'exercice de notre mandat.

Nous vous proposons quelques exemples pour illustrer l'importance du vocabulaire. Dans les décrets portant sur la création de la Commission, les événements des 18 et 19 avril 2020 sont qualifiés de « fusillade de masse ». Nous avons jugé qu'il était important de reconnaître que de nombreux types de préjudices résultaient de cet événement, en plus des décès et des blessures liés aux armes à feu. La Commission a donc choisi d'utiliser l'expression plus large « pertes massives » pour englober ces autres préjudices.

Un autre exemple est que nous avons décidé de nous abstenir d'utiliser le terme de « victime », même si, là encore, les décrets font référence aux « victimes innocentes » et aux « victimes et leurs familles ». Notre décision était conforme aux principes de réparation et correspondait aux commentaires que nous avons reçus lors de nos premières consultations avec les membres des familles et les experts. Dans la mesure du possible, nous avons utilisé l'expression « personnes les plus touchées » (également utilisée dans les décrets) comme terme inclusif pour reconnaître les personnes, les familles, les premiers répondants, les fournisseurs de services et les collectivités touchés.

La troisième décision prise au début a été de ne pas mentionner le nom de l'agresseur et de ne pas utiliser les termes « tueur », « tireur » ou « loup solitaire » pour le désigner. Nous avons pris cette mesure afin de contribuer à minimiser sa notoriété et le statut social en découlant.

Le site Web de la Commission contenait une section « Lexique » pendant la durée de notre mandat. Nous y avons défini des termes qui étaient fréquemment utilisés dans notre travail, mais qui ne sont pas couramment utilisés dans la langue de tous les jours. Nous avons créé cette page Web pour que le processus de la Commission soit accessible et puisse être facilement compris par les membres du public qui souhaitaient suivre nos progrès.

On ne saurait sous-estimer l'importance de choisir et d'utiliser les mots avec soin et cohérence dans tous les aspects du travail d'une enquête.

Les groupes affectés de manière différenciée

Notre mandat nous a ordonné d'accorder « une attention particulière aux personnes ou aux groupes qui sont affectés de manière différenciée par la tragédie ». La recherche et la valorisation des contributions des individus et des groupes ayant des expériences vécues différentes étaient également des composantes de notre approche réparatrice.

Dès le début de la conception de l'enquête, notre équipe chargée de la recherche et des politiques a élaboré un cadre pour nous aider, à toutes les étapes de notre travail, à prêter attention aux groupes et aux individus identifiés comme étant affectés de manière différenciée par les pertes massives et, plus généralement, par la dynamique du maintien de l'ordre, de la vie rurale et de la violence au cœur de l'enquête. Par conséquent, des faits sur les causes, le contexte et les circonstances des pertes massives qui, autrement, auraient été largement ignorés, ont été portés à notre attention; par exemple, l'impact des pertes massives sur les membres de la Première Nation de Millbrook et le fait que l'agresseur avait ciblé des femmes pauvres et racisées pour les violenter pendant de nombreuses années.

Étant donné les nombreux rapports antérieurs qui indiquent que les mesures liées à certains aspects de notre mandat, comme le maintien de l'ordre et la violence fondée sur le sexe, peuvent avoir des effets disproportionnés sur les Noirs, les Autochtones, les personnes bispirituelles, lesbiennes, gaies, bisexuelles, transgenres, queers et intersexuées (2SLGBTQI+) et sur d'autres groupes désavantagés par le passé, nous nous sommes efforcés d'inclure ces perspectives dans notre

processus. C'est ainsi que nous avons cherché à inclure les voix de ces personnes dans nos tables rondes et nous avons entrepris des démarches d'approche afin de créer un espace pour certaines personnes qui ont été tellement marginalisées qu'elles n'auraient pas autrement essayé de participer à un processus d'enquête. Par exemple, au chapitre 4 du présent volume, nous parlons de notre collaboration particulière avec deux Participant(e)s, à savoir l'Avalon Sexual Assault Centre et la Société Elizabeth Fry de la Nouvelle-Écosse continentale. Ces deux groupes ont une expérience considérable du travail avec les femmes racisées et criminalisées et les personnes de diverses identités de genre et nous ont proposé d'utiliser leur savoir-faire dans l'animation des consultations de la Commission auprès des personnes concernées. Avalon nous a beaucoup aidés en demandant à son conseiller communautaire d'animer une consultation auprès des Néo-Écossaises d'origine africaine. Ce processus a abouti au rapport produit par l'Avalon Sexual Assault Centre et le Fonds d'action et d'éducation juridique pour les femmes (FAEJ), qui ont participé en tant que coalition avec Wellness Within. Ce rapport montre que l'agresseur a ciblé les Néo-Écossaises d'origine africaine pour les exploiter et les violenter. Le rapport est reproduit intégralement dans l'annexe B. La Société Elizabeth Fry a également apporté son aide en facilitant une consultation auprès de femmes emprisonnées à l'Établissement Nova pour femmes à Truro, en Nouvelle-Écosse. Les deux consultations se sont avérées très éclairantes et n'auraient jamais eu lieu dans le cadre d'un processus plus traditionnel.

L'exigence de notre mandat visant à accorder une attention particulière aux groupes affectés de manière différenciée nous a incités à demander des conseils dans la formulation de nos recommandations afin d'éviter d'aggraver les inégalités structurelles par inadvertance. Plusieurs membres des tables rondes nous ont expliqué que les inégalités structurelles, telles que la pauvreté et le racisme, sont à l'origine de la violence. On nous a conseillé de présenter des recommandations qui établissent un équilibre entre la nécessité d'accroître la sécurité des collectivités et la reconnaissance des droits des membres des collectivités qui pourraient être touchés de façon disproportionnée par les mesures prises à cette fin, et nous avons essayé de tenir compte de ce conseil dans la formulation de nos recommandations.

La prise en compte des répercussions sur les groupes affectés de manière différenciée et la souplesse de notre processus nous ont permis de recueillir des preuves qui n'auraient pas été obtenues dans le cadre d'un processus juridique plus rigide.

CHAPITRE 3

Conception de l'enquête

CHAPITRE 3 Conception de l'enquête

Au moment de concevoir l'enquête, nous sommes nécessairement partis du mandat qui nous avait été confié par les gouvernements du Canada et de la Nouvelle-Écosse. Avec ce cadre d'orientation en tête, nous avons discuté des options et consulté d'autres experts sur la manière la plus efficace de mener notre tâche. Parallèlement, nous avons commencé à constituer les équipes de la Commission et à régler les autres détails pratiques liés à notre infrastructure, y compris l'installation de nos bureaux à Truro et à Halifax. En équipe, nous avons entrepris des processus de planification pour élaborer notre vision directrice ainsi que notre approche de ce mandat complexe.

La consultation

Dès notre nomination, nous étions impatients de commencer l'enquête. Nous avons en effet réalisé que la pression avait monté chez les Néo-Écossais(es) pendant les mois où les gouvernements fédéral et provincial envisageaient de tenir une enquête publique, avant de s'employer à rédiger les décrets et à nous nommer commissaires. Le public exprimait un besoin urgent de savoir ce qui s'était passé, comment et pourquoi. Comme tous les commissaires, cependant, nous avons dû préparer un budget, constituer une équipe, trouver des locaux pour nos bureaux et élaborer un plan de travail. Au départ, nous avons commencé nos travaux dans une salle de réunion empruntée à Halifax, qui était alors une ville en confinement.

Nous n'avions jamais travaillé ensemble auparavant, mais nous avons rapidement tissé des liens pour commencer notre collaboration et discuter de la manière de réaliser notre mandat tout au long de notre processus d'enquête. Dès le début, nous nous sommes efforcés de prendre des décisions par consensus, et nous y

sommes parvenus au cours des deux années suivantes. Nous nous sommes immédiatement mis d'accord sur notre étape préliminaire : la consultation. Nous nous sommes entretenus avec de nombreuses personnes, dont la plupart avaient déjà agi à titre de commissaires ou de membres principaux lors d'autres enquêtes publiques canadiennes. Nous leur avons demandé des conseils sur une vaste gamme de sujets. Il s'agit (par ordre alphabétique) de l'honorable Louise Arbour, de Ronda Bessner, de Christa Big Canoe, de Jennifer Cox, c.r., de Susheel Gupta, de Patricia Jackson, de la professeure Jennifer Llewellyn, de l'honorable Dennis O'Connor et du professeur Kent Roach. Ces personnes, ainsi que d'autres, ont été généreuses de leur temps et nous ont prodigué de précieux conseils, nous aidant ainsi à éviter les pièges tout en nous fournissant une base solide pour prendre nos décisions formatrices. Plusieurs d'entre elles ont continué à nous aider à mesure que nous exécutons notre mandat.

En priorité, dès que les directives de santé publique concernant la COVID-19 l'ont permis en mars 2021, nous avons commencé à rencontrer certains blessés et de nombreux parents de ceux à qui l'agresseur avait enlevé la vie. Les personnes qui ont reçu l'invitation avaient automatiquement la possibilité de participer à l'enquête en vertu des décrets. Ces réunions ont été organisées avec l'aide de nos équipes chargées de l'engagement du public, des relations communautaires et de la santé mentale, en collaboration avec des représentants des services provinciaux aux victimes – un programme du ministère de la Justice qui fournit de l'information, du soutien et de l'aide aux victimes qui interagissent avec le système de justice pénale de la Nouvelle-Écosse. Ce n'est pas tout le monde qui a accepté notre invitation, et certaines personnes qui ne nous ont pas rencontrés à ce moment-là ont décidé de le faire plus tard, en septembre et octobre 2021. Lors de toutes ces rencontres, nous avons écouté les personnes les plus touchées raconter leurs expériences. Nous avons également présenté le travail et l'approche de la Commission et expliqué, alors que des membres des familles devenaient des Participant(e)s à l'enquête, sous quel format ces Participant(e)s rencontreraient les avocat(e)s et d'autres membres du personnel de la Commission. Nous sommes reconnaissants envers ceux qui ont accepté de nous rencontrer; les opinions qu'ils ont exprimées ont galvanisé nos travaux. Toutes nos interactions avec eux nous ont laissé une impression marquante.

Aux fins des enquêtes ultérieures, nous recommandons de consulter les anciens commissaires d'enquête, les avocat(e)s et les conseillers dès le début d'un mandat. Une fois les infrastructures de base en place, il est essentiel de rencontrer les personnes les plus touchées le plus tôt possible.

Lors de la planification de la réunion initiale avec les familles et les personnes les plus directement touchées, il faut tenir compte d'un certain nombre de détails. Les commissaires doivent être conscients que chaque personne et chaque famille a des besoins et des attentes qui lui sont propres. La planification est importante et doit inclure :

- un plan initial de sensibilisation et de communication;
- une représentation graphique des relations familiales;
- la détermination des paramètres des réunions;
- des conseils juridiques;
- un horaire;
- l'organisation des déplacements et le soutien financier;
- les lieux de réunion;
- l'aménagement des salles;
- la nourriture et les boissons pour les personnes présentes;
- le soutien technique (participation virtuelle); et
- les mesures de soutien en santé mentale.

Les bureaux

L'une des premières décisions pratiques a été de créer deux bureaux : un à Truro et l'autre à Halifax. Nous avons pris cette décision parce que nous voulions que la Commission soit accessible aux membres des collectivités les plus touchées par les pertes massives. L'établissement d'un bureau à Truro est l'une des mesures que nous avons prises à cette fin. Ce bureau, que nous avons mis en place en janvier 2021, a servi de point d'ancrage à nos efforts de relations communautaires et d'enquête, ainsi qu'aux réunions avec les familles et aux entretiens avec les témoins. Compte tenu de la pandémie de COVID-19 en cours, les gens se trouvaient parfois

dans l'impossibilité de se déplacer d'une région à l'autre en raison d'ordonnances de santé publique. Il était donc utile d'avoir une présence à la fois dans le comté de Colchester et dans la Municipalité régionale d'Halifax.

Il est utile d'établir une présence dans les collectivités touchées, mais c'est aussi important pour tisser des liens au niveau local, susciter la mobilisation et favoriser la confiance.

La vision et les valeurs de la Commission

Les enquêtes publiques sont des organes indépendants des gouvernements. Cela signifie que, bien que le mandat de la Commission ait été établi par les gouvernements et que nous étions financés par eux, nous contrôlions la manière dont la Commission effectuait son travail. L'une des premières mesures que nous avons prises en tant que commissaires a été d'élaborer un énoncé de vision et de valeurs pour guider nos décisions, nos pratiques et nos processus dans l'accomplissement de notre mandat.

VISION

Notre vision était de préciser les causes, le contexte et les circonstances entourant les pertes massives d'avril 2020 en Nouvelle-Écosse et de formuler des recommandations utiles pour aider à assurer la sécurité des collectivités à l'avenir.

Valeurs

Nous avons choisi les valeurs d'indépendance, de respect et de transparence pour guider notre travail, et nous avons cherché à les appliquer de la manière suivante :

Indépendance : Nous nous sommes assurés que la Commission soit indépendante de tout gouvernement, de toute institution ou autre association de personnes ou de groupes.

Respect : Afin de monter un dossier complet fondé sur des faits probants, nous savions que nous devions poser des questions difficiles et examiner des faits désagréables. Nous avons cherché à nous acquitter de nos tâches avec compassion et avec un engagement constant à mener une enquête exhaustive, transparente et indépendante.

Transparence : Nous nous sommes efforcés de rendre le processus de la Commission inclusif, accessible, transparent et empreint d'humanité. La Commission était là pour écouter, apprendre et enquêter. Elle s'est engagée à mettre en commun ce qui a été mis en lumière dans un rapport final, étoffé de recommandations durables et d'un dossier exhaustif fondé sur des faits probants.

Nous avons conçu notre énoncé de vision et de valeurs sur la base de nos décrets. Cette approche met en œuvre les principes de l'approche réparatrice dans le cadre de notre enquête. Nos principes sont des repères à l'aune desquels nous avons mesuré tous les choix qui se posaient à nous en tant que commissaires et membres de l'équipe de la Commission. Ces principes se sont traduits dans la pratique, par exemple, par nos règles et décisions en matière de participation et de recommandations de financement (annexe B); dans nos Règles de pratique et de procédure (annexe C); dans la conception et le contenu de notre site Web; dans nos déclarations destinées au public; dans la façon dont nous avons communiqué avec les Participant(e)s, leurs avocat(e)s et les membres du public; dans nos décisions concernant les preuves, les documents présentés et les témoins; et enfin dans le présent rapport final. Ces principes ont continué à nous guider jusqu'à la fin de l'enquête et le dépôt de notre rapport final au gouvernement fédéral et à celui de la Nouvelle-Écosse.

L'indépendance d'une enquête en est un aspect fondamental. Le respect et la transparence doivent imprégner son travail.

Le personnel de la Commission

Tout au long de l'automne 2020 et de l'hiver 2021, nous avons constitué notre équipe, chacun de ses membres ayant été sélectionné en fonction de ses connaissances, de ses compétences et de son expertise¹. Tous les trois, nous avons organisé des réunions virtuelles, en grande partie à cause de la COVID-19, d'abord pour recueillir des recommandations, puis avec les candidats. Notre objectif était d'embaucher non seulement des personnes possédant l'expérience nécessaire, mais qui étaient également dévouées au service public. De plus, nous avons cherché du personnel originaire de la Nouvelle-Écosse ou ayant un lien avec cette province, et qui n'était pas en conflit personnel ni professionnel pour effectuer leur travail. Nous sommes fiers d'avoir trouvé autant de femmes qualifiées pour occuper des postes importants. Elles représentent la prochaine génération de leaders d'excellence dans différentes disciplines, à même de servir de mentor aux jeunes membres de leur profession. Cependant, nous avons eu moins de succès dans le recrutement de personnel issu de groupes historiquement défavorisés, probablement en grande partie parce que nous sommes trois commissaires blancs privilégiés exerçant des professions à prédominance blanche – nos réseaux reflètent donc cet état de fait. Nous tenons également à souligner que les membres du personnel 2SLGBTQI+, racialisés et autochtones de la Commission ont assumé le fardeau supplémentaire de représenter des groupes non représentés ou sous-représentés dans le cadre de nos travaux.

Parmi les nominations les plus importantes à l'actif de la Commission figurent celles des directeurs des diverses équipes, qui ont apporté une expérience et des perspectives étendues, pertinentes et précieuses, en plus de leur dévouement avéré envers le service public. Les équipes – juridique, enquêtes, politiques et recherche, relations communautaires, engagement du public et communications, et soutien en santé mentale – ont été assistées par le secrétariat, qui a fourni un soutien opérationnel en fonction des besoins pour le fonctionnement quotidien de la Commission. En plus de ces catégories d'« équipes », nous avons créé une structure thématique en « module » permettant à nos équipes de fonctionner comme des groupes de collaboration interdisciplinaires afin de traiter les questions précises énoncées dans le mandat. Nous passons en revue les rôles de chaque équipe et module plus en détail ci-dessous.

Deux caractéristiques sont particulièrement importantes dans la manière dont nous avons structuré nos relations de travail avec le personnel élargi. Premièrement,

si l'équipe de la Commission a été pleinement impliquée et a apporté sa contribution tout au long du processus, nous avons toujours pris les décisions finales en tant que commissaires pour ce qui est de la manière de mener notre travail et de déterminer les processus de base de l'enquête.

Deuxièmement, la collaboration était un aspect clé de notre culture de travail, d'autant plus que nous étions une équipe de trois commissaires. Nous avons reconnu que chacun d'entre nous apportait des perspectives, une expérience et des connaissances uniques à notre tâche. Nous nous sommes donc réparti le travail, à la fois sur le plan fonctionnel que sur le plan thématique. Nous avons favorisé des méthodes de travail inclusives et intégrées au sein des équipes, entre elles et avec les parties extérieures. Par exemple, pour éviter de devoir réinterroger certaines personnes, nous avons compilé toutes les questions pertinentes en organisant les entretiens avec les témoins avec la participation des enquêteurs, des avocat(e)s de la Commission et des membres de l'équipe des politiques et de la recherche. Cette méthode de travail était non seulement plus efficace, mais elle a aussi permis de recueillir les meilleures informations possibles.

Recrutement des ressources de la Commission

Notre première embauche a été celle de Sarah Young. Le rôle de M^{me} Young à titre de directrice exécutive de l'engagement est décrit dans la section « Engagement du public et communications » ci-dessous. Nous l'avons retenue le jour de notre nomination par décret pour nous aider à rédiger une déclaration (incluse dans l'annexe A) afin que l'encadrement initial de l'enquête ne soit pas du seul ressort du gouvernement, vis-à-vis duquel nous voulions établir notre indépendance le plus rapidement possible. Nous l'avons également engagée pour répondre aux appels des médias et pour nous aider à adopter rapidement le nom de la Commission, décider d'un logo et monter un site Web. Nous avons été extrêmement chanceux de nous être tout d'abord adressés à une personne qui comprenait la province, notamment parce qu'elle avait grandi dans une région rurale de la Nouvelle-Écosse, et qui possédait une expérience approfondie. Ancienne associée directrice du cabinet de relations publiques NATIONAL, responsable du Canada atlantique, M^{me} Young a apporté à la Commission plus de 25 ans d'expérience en matière de leadership et de conseils en communication pour des organisations privées et publiques d'un peu partout au Canada. Son leadership a été essentiel pour concevoir, mettre en œuvre et superviser l'ensemble complexe de communications

et d'engagements du public pour l'enquête. M^{me} Young a immédiatement compris la gravité de notre tâche et les nuances à appliquer dans le cadre de l'analyse qui serait nécessaire pour l'entreprendre. Son équipe et elle ont joué un rôle essentiel en préparant le terrain pour notre travail d'approche auprès des personnes les plus touchées, des autres parties prenantes, des médias et du public.

L'étape suivante a consisté à engager Christine Hanson, qui nous a rejoints en tant que directrice exécutive et chef de l'administration. Elle avait auparavant occupé divers rôles juridiques et diplomatiques au sein d'Affaires mondiales Canada, et s'est jointe à notre équipe après avoir été directrice et cheffe de la direction de la Commission des droits de l'homme de la Nouvelle-Écosse, qui est également un organisme indépendant. Ses tâches comprenaient la gestion de notre budget et la responsabilité globale de la gestion du personnel. M^{me} Hanson était également responsable de nos rapports hiérarchiques avec les gouvernements du Canada et de la Nouvelle-Écosse, y compris la comptabilisation de nos dépenses et les rapports financiers, ainsi que le processus visant l'obtention d'une prolongation pour la présentation de notre rapport final. Grâce à son aide, nous avons obtenu des locaux à Truro et Halifax, élaboré des politiques internes et constitué nos équipes. Sa capacité à travailler de manière constructive avec le Bureau du Conseil privé a été un atout considérable et a aidé la Commission à mener ses travaux de manière fluide et indépendante. Sa solide compréhension des marchés publics, du financement et des autres directives pertinentes, ainsi que son approche diplomatique, se sont avérées être des aptitudes essentielles. En outre, les compétences de M^{me} Hanson en matière de gestion des ressources humaines ont permis d'assurer un taux de rétention très élevé du personnel pendant toute la durée de vie de la Commission.

Au cours des mois qui ont suivi, nous avons consulté des conseillers, embauché des directeurs et recruté d'autres employés. Le Canada ayant une riche tradition d'enquêtes publiques, nous voulions connaître les meilleures pratiques tout en élaborant la nôtre. Nous avons donc engagé trois conseillères principales, qui possèdent toutes une grande expérience des enquêtes, pour nous aider à cet égard.

Ronda Bessner a agi en tant que conseillère juridique principale, fournissant des conseils sur les questions relatives à notre rôle de commissaires tout au long de notre mandat. Professeure de droit dans les domaines des enquêtes publiques, de la preuve, du droit pénal et de la justice pour les jeunes, M^{me} Bessner est coauteure d'un ouvrage de premier plan sur les enquêtes publiques² au Canada et a occupé des postes de direction dans sept enquêtes antérieures, notamment la Commission d'enquête sur Walkerton, la Commission d'enquête sur Ipperwash et

la Commission royale d'enquête sur l'approvisionnement en sang au Canada. Elle a également fait des présentations sur le sujet des enquêtes publiques lors de conférences juridiques et devant les commissaires et les avocat(e)s de diverses commissions d'enquête. M^{me} Besner est aussi arbitre pour la Commission du consentement et de la capacité de l'Ontario.

Melina Buckley, Ph. D., qui a été notre analyste juridique principale, est avocate à la retraite et consultante en politiques juridiques. Elle a travaillé dans les domaines du droit constitutionnel, de la législation sur les droits humains, de l'accès à la justice et de la résolution des conflits. La vaste expérience de M^{me} Buckley en matière de réforme du système de justice et du droit comprend les fonctions de directrice de projet du Groupe de travail de l'honorable Bertha Wilson sur l'égalité des sexes dans la profession juridique (1991-1993), de conseillère en politique pour la Commission d'enquête sur les femmes disparues, et de présidente du Comité national de l'accès à la justice et du Comité consultatif national sur les causes types de l'aide juridique de l'Association du Barreau canadien. M^{me} Buckley a joué un rôle de premier plan dans l'élaboration de nos rapports provisoire et final.

Jennifer Llewellyn, professeure de droit, titulaire de la chaire de justice réparatrice et directrice du Restorative Research, Innovation and Education Lab (RRIELab Restorative Lab) à l'Université Dalhousie, a agi comme conseillère tout au long du mandat. Experte internationale reconnue dans le domaine des approches de justice réparatrice, la professeure Llewellyn a facilité le processus de conception de la toute première enquête publique réparatrice (portant sur le Nova Scotia Home for Colored Children) et a été l'une de ses commissaires. Elle a conseillé et soutenu de nombreux gouvernements, projets et programmes, notamment les commissions de vérité et de réconciliation au Canada et en Afrique du Sud, les gouvernements de la Jamaïque et de la Nouvelle-Zélande, et les Nations Unies.

Nous avons bénéficié des conseils avisés et des contributions de ces trois conseillères sur toute une série de questions tout au long de notre mandat.

Pour favoriser un équilibre acceptable entre le maintien de l'indépendance et le bon fonctionnement, les enquêtes publiques nécessitent un personnel cadre et administratif qui a l'habitude des contrôles financiers et des règles d'approvisionnement des gouvernements fédéral et provinciaux. Une solide expérience des relations gouvernementales et des ressources humaines est

aussi extrêmement utile. Idéalement, le personnel connaît les mécanismes d'une enquête ainsi que les politiques gouvernementales connexes.

L'importance d'un personnel expérimenté en matière d'engagement du public et de communication ne peut être sous-estimée.

Enfin, les conseils de personnes ayant une expérience des enquêtes sont essentiels pour tous les aspects du travail.

Le secrétariat

Dirigé par la directrice exécutive et chef de l'administration, le secrétariat a soutenu tous les aspects administratifs des activités et des procédures de la Commission. Dans son poste de directeur des opérations, Ted Aubut a fourni une assistance et un appui continus aux Commissionnaires. Le personnel du secrétariat a établi nos bureaux à Truro et à Halifax, élaboré des politiques relatives au lieu de travail, recruté des personnes hautement qualifiées et appuyé le télétravail et les déplacements. L'équipe a géré les dossiers, a tissé et entretenu des relations avec les fournisseurs, et a fourni un soutien sous l'angle de la stratégie et de la planification de projet à toutes nos équipes. Aux fins des procédures de la Commission, cette équipe s'est occupée de la réservation des lieux et de la logistique quotidienne, y compris les inscriptions, la sécurité, la programmation, l'interprétation simultanée et les nombreux aspects techniques de la diffusion en direct sur Internet. Avec ses partenaires fournisseurs, elle a assuré les fonctions d'arrière-plan nécessaires au bon déroulement de plus de 70 jours de procédures publiques, le tout dans le contexte changeant de la COVID-19.

Les avocat(e)s de la Commission

Les avocat(e)s de la Commission travaillent pour l'enquête publique. Ils agissent au nom de l'intérêt public en suivant les instructions des commissaires, et fournissent un soutien et des conseils sur un large éventail de questions. Ils travaillent en collaboration au sein de la Commission pour analyser les documents sources;

déterminer les thèmes et les questions clés; interroger les témoins; rédiger et présenter des documents pour établir la base factuelle des événements, de leur déroulement et de leur cause; et interroger les témoins au cours des procédures pour obtenir des preuves orales. Comme nous le décrivons plus en détail ci-dessous, les avocat(e)s de la Commission ont présidé les réunions de travail sur les documents fondamentaux, les réunions régulières avec les Participant(e)s (pour les mettre au courant du processus et répondre aux questions qui les préoccupaient), et les réunions en caucus avec les avocat(e)s des Participant(e)s qui ont eu lieu pendant les témoignages, lors des procédures publiques. Une autre fonction essentielle des avocat(e)s de la Commission est de maintenir une communication régulière avec les Participant(e)s et leurs propres avocat(e)s, ce qui permet de traiter de nombreuses questions et problèmes de manière informelle, sans devoir rendre une décision officielle. Dans le cadre de cette enquête, les avocat(e)s de la Commission ont fourni des conseils sur les demandes, la correspondance et les requêtes que nous avons reçues des Participant(e)s concernant des questions comme la divulgation, les procédures et les témoins. Comme indiqué plus haut, à titre de commissaires, nous jouons un rôle actif d'enquêteurs et nous orientons les avocat(e)s de la Commission afin qu'ils puissent nous soutenir et nous aider dans cette fonction.

Les avocat(e)s de la Commission, comme les commissaires et l'ensemble de l'équipe, se doivent d'être objectifs et impartiaux. Ils veillent à ce que toutes les questions qui touchent l'intérêt public soient portées à l'attention des commissaires. Contrairement à ce qui se passe dans une procédure accusatoire, l'équipe juridique d'une commission n'agit pas au nom d'intérêts particuliers et ne défend pas le point de vue d'un client en particulier. Les avocat(e)s de la Commission ne sont pas des procureurs au pénal et leur rôle n'est pas analogue à celui d'un(e) avocat(e) qui représente les plaignants ou la partie défenderesse dans une procédure civile. Ils aident les commissaires à s'assurer que toutes les questions importantes, les preuves pertinentes et les théories porteuses sont présentées.

L'honorable Thomas Cromwell, ancien juge de la Cour d'appel de la Nouvelle-Écosse et de la Cour suprême du Canada, a accepté d'être le directeur des services juridiques et a agi comme principal agent de liaison de la Commission avec les avocat(e)s des gouvernements du Canada et de la Nouvelle-Écosse. Il a dirigé une équipe de six avocats principaux : Roger Burrill, Jennifer Cox, c.r., Emily Hill, Gillian Hnatiw, Jamie Van Wart et Rachel Young, qui ont présenté la majorité des preuves lors des procédures. M^{me} Young a également supervisé le processus de production des documents soumis à la Commission et la divulgation de documents (aux Participant(e)s, puis au public). Les avocat(e)s principaux étaient en

retour soutenus par une équipe brillante constituée d'avocat(e)s, de parajuristes, d'assistants juridiques et d'une greffière.

La Commission a bénéficié de l'expérience de l'équipe d'avocat(e)s en matière d'enquêtes et d'investigations antérieures, ainsi que de leur expertise combinée dans des domaines comme le droit pénal, civil et administratif; la violence entre partenaires intimes; la violence fondée sur le sexe; et la criminalité financière. Parmi de nombreuses autres responsabilités, les avocat(e)s de la Commission ont examiné et analysé la production de documents, préparé et présenté les documents fondamentaux, participé aux entretiens avec des témoins, assuré la liaison avec les Participant(e)s et leurs avocat(e)s, et effectué des recherches et des analyses juridiques sur toute une série de questions. Ils ou elles ont conseillé notre équipe de communication sur les réponses à donner aux questions des médias. De plus, ils nous ont aidés, en tant que commissaires, à élaborer les processus à suivre pour concrétiser notre vision – par exemple, les systèmes que nous allions utiliser pour recevoir et intégrer les commentaires sur les documents fondamentaux, ainsi que le protocole servant à identifier les témoins et à coordonner les questions au sein de nos équipes internes en prévision des entretiens.

En mars et avril 2021, nous avons publié des instructions à l'intention des avocat(e)s de la Commission – un document interne destiné à guider l'équipe des avocat(e)s dans l'exercice de leurs responsabilités (voir l'annexe A). Dans nos instructions, nous avons souligné que les avocat(e)s avaient comme rôle de compléter celui des commissaires pour représenter l'intérêt public. Nous avons réitéré que nous, en tant que commissaires, avons la responsabilité ultime de prendre des décisions en déterminant les faits et en élaborant les recommandations finales de la Commission. Pour ce faire, nous avons toutefois besoin d'informations pour alimenter le processus. Nous avons donc demandé aux avocat(e)s de la Commission de nous consulter sur toutes les décisions importantes et de recueillir et analyser les preuves de manière équitable et impartiale, dans l'intérêt du public.

Les enquêtes

L'équipe des enquêtes a aidé la Commission à déterminer les faits, ainsi que le comment et le pourquoi de ce qui s'est passé. Le travail d'enquête et d'analyse de l'équipe a jeté les bases des discussions et des consultations sur le contexte élargi dans lequel se sont produites les pertes massives et sur ce qui pourrait être

fait à l'avenir pour améliorer la sécurité de la collectivité. L'équipe d'enquêteurs a travaillé également en étroite collaboration avec les avocat(e)s de la Commission et l'équipe des politiques et de la recherche en se concentrant sur leurs domaines d'expertise, notamment :

- les tactiques policières opérationnelles, les interventions, le processus décisionnel et la supervision;
- la communication avec la GRC, ainsi qu'avec les autres services et organismes d'application de la loi et avec le public;
- les politiques et pratiques de formation liées à la violence fondée sur le sexe et la violence entre partenaires intimes et les incidents mettant en cause un tireur actif;
- les politiques et pratiques de gestion de l'équipement et des véhicules des policiers.

Bien que l'objectif initial et principal de l'équipe des enquêtes ait été de contribuer à l'établissement de la base factuelle à la phase 1, ses membres nous ont aussi aidés à examiner les questions plus générales relevant de notre mandat.

Barbara McLean a agi à titre de directrice des enquêtes. Chef de police chevronnée, elle a mené une longue et brillante carrière au sein du service de police de Toronto, où elle a occupé le poste de chef adjointe. M^{me} McLean a grandi à Antigonish, en Nouvelle-Écosse, où elle a obtenu son diplôme de l'Université St. Francis Xavier. Elle a été détachée auprès de la Commission et a constitué une équipe de dix enquêteurs, dont un analyste du renseignement. Les membres de l'équipe qu'elle a recrutés étaient des experts des opérations policières spécialisées, notamment la gestion des incidents et les interventions d'urgence; la violence fondée sur le sexe; les enquêtes complexes, notamment celles impliquant des homicides, des crimes financiers, le crime organisé, la gestion des sources et les normes professionnelles; ainsi que la formation des policiers. Nombre d'entre eux avaient été superviseurs dans le cadre de leurs diverses fonctions policières, et notre analyste était un ancien membre de l'armée canadienne, expérimenté dans l'analyse et la visualisation des données. M^{me} McLean a recruté les membres de son équipe en fonction de leur connaissance des Maritimes en général ou de la Nouvelle-Écosse en particulier, et de leur souci manifeste du service public. Cette dernière qualité n'était pas négociable. Afin de garantir l'indépendance de l'enquête dans la conduite des travaux au nom de la Commission, aucun membre actuel ou ancien de la GRC ni

aucun autre membre des services de police de la Nouvelle-Écosse n'a été engagé dans cette équipe.

À l'aide du modèle de gestion des cas majeurs et de sa norme régissant les enquêtes criminelles, l'équipe de M^{me} McLean était responsable du rythme, du flux et de la direction des efforts d'enquête. Parmi les autres rôles clés de ce modèle figurent le coordonnateur des dossiers, les enquêteurs principaux, les enquêteurs primaires et un analyste du renseignement.

Tout au long de notre mandat, l'équipe des enquêtes a été chargée d'interroger des témoins potentiels, d'examiner et d'analyser les documents reçus dans le cadre du processus de production, d'aider à la préparation des documents fondamentaux, de chercher à obtenir des réponses aux questions en suspens des Participant(e)s ou du public et de combler les lacunes du dossier factuel.

La Commission a bénéficié de la présence d'enquêteurs à la disposition de chacune des équipes pendant toute la durée du mandat, un autre exemple de l'utilité de la collaboration interéquipe.

Recherche et politiques publiques

Notre mandat nous a ordonné de comprendre comment et pourquoi les pertes massives se sont produites et de formuler des recommandations qui pourraient aider à protéger les collectivités à l'avenir. Cela signifie donc que notre travail comportait un très important volet recherche et politiques qui nous a aidés à prendre en compte les informations recueillies dans le cadre de l'enquête, à les inscrire dans un contexte systémique et institutionnel plus vaste et à nous assurer que nous étions capables de formuler des recommandations porteuses.

Emma Cunliffe, Ph. D. était notre directrice des politiques et de la recherche. Elle est professeure à la Peter A. Allard School of Law de l'Université de Colombie-Britannique et professeure invitée à la Schulich School of Law de l'Université Dalhousie. Ses recherches portent sur le processus d'enquête et d'établissement des faits dans les affaires pénales complexes, et son expertise du domaine des preuves d'experts est mondialement reconnue.

L'équipe chargée des politiques et de la recherche a travaillé en étroite collaboration avec les avocat(e)s de la Commission et l'équipe chargée des enquêtes pour s'assurer que notre travail était fondé sur des preuves et pour nous aider à dénicher les bonnes idées et les meilleures pratiques en Nouvelle-Écosse, au Canada et dans le monde. Dans de nombreuses enquêtes publiques, les dimensions factuelles et politiques du mandat sont des aspects distincts. Or, comme nous l'avons indiqué, notre mandat définissait ces deux aspects du travail comme faisant partie intégrante l'un de l'autre.

Nous avons recruté notre équipe des politiques et de la recherche pour son expertise dans les aspects clés de notre mandat, notamment les mécanismes de reddition de comptes de la police, la violence fondée sur le sexe et la violence entre partenaires intimes, ainsi que la fourniture de services de soins de santé d'urgence. Ses membres jouissaient d'une expérience tirée des commissions d'enquête antérieures; ils avaient mené des recherches axées sur les politiques dans le secteur sans but lucratif, ainsi que des recherches universitaires pertinentes. Nombre d'entre eux étaient également des juristes qualifiés, éminemment à même d'étudier nos dossiers documentaires. Plusieurs membres de cette équipe avaient des liens étroits et continus avec la Nouvelle-Écosse rurale et ont apporté une compréhension approfondie du contexte culturel de notre travail, notamment en ce qui concerne la diversité dans les collectivités rurales.

L'équipe des politiques et de la recherche nous a aidés à préparer le dossier factuel, à examiner les documents produits par les Participant(e)s institutionnels et à identifier et rassembler les politiques comme les études pertinentes. Sous le leadership intellectuel de M^{me} Cunliffe, l'équipe nous a également aidés à concevoir et à mettre en œuvre un vaste programme de recherche et de consultation, y compris une recension des recommandations antérieures au Canada et à l'étranger, ainsi que la délimitation de la portée et la coordination de 23 rapports commandés et de 21 tables rondes. Nos tables rondes, en particulier, se sont directement appuyées sur la combinaison d'expertise en matière de recherche, de politiques et de questions communautaires que notre équipe de politiques et de recherche a apportée à nos travaux.

Dans le cadre de notre modèle intégré, l'équipe a également identifié des témoins importants pour les aspects systémiques et a mené des entretiens avec eux. Elle nous a aidés à constituer notre dossier de preuves en ce qui concerne les communautés touchées de manière différenciée, à aborder les questions de financement et de mise en œuvre des initiatives politiques passées, et à examiner les

obstacles systémiques à l'amélioration des processus institutionnels. Les membres de l'équipe se sont également joints régulièrement aux avocat(e)s de la Commission et à leurs collègues chargés des enquêtes lors des entretiens avec les témoins qui avaient également des preuves factuelles directes à partager, en veillant à ce que les questions relatives aux politiques soient explorées.

En outre, l'équipe a été à l'origine de notre consultation publique sur les questions de politique et les conversations que nous avons tenues avec les collectivités les plus directement touchées par les pertes massives. Ces aspects et d'autres de son travail sont discutés ci-dessous, dans la description des procédures de la phase 2 et de la phase 3. L'équipe a également joué un rôle déterminant en nous aidant à décortiquer notre mandat, à structurer notre approche conceptuelle et à nous assurer que nous avons répondu à tous les aspects des questions qui nous étaient posées. M^{me} Cunliffe a également joué un rôle de premier plan à l'étape de la rédaction du rapport.

L'intégration des aspects factuels et politiques du mandat d'une enquête confère au dossier une richesse et une profondeur qui servent concrètement l'intérêt public.

L'engagement du public et les communications

L'équipe de l'engagement du public et des communications a joué un rôle essentiel dans tous les aspects du travail de la Commission en veillant à ce que le public sache à quoi s'attendre et à ce qu'il connaisse la manière de participer.

Comme nous le décrivons plus en détail plus bas, la Commission a entrepris une série d'initiatives pour communiquer avec le public, assurer la liaison avec les personnes et les collectivités les plus touchées et susciter une large participation publique à ses travaux. En assumant notre rôle de commissaire, nous savions que nous avions un travail important à faire pour établir et maintenir une base de confiance et de compréhension concernant le travail de la Commission. Nous n'avons pas tenu cette confiance ni cette compréhension pour acquises; en fait, nous et notre équipe savions que nous devions travailler avec beaucoup de diligence pour la mériter. Nous savions que nous ne pouvions exécuter notre mandat

qu'avec la coopération de la collectivité et que nos constatations et recommandations seraient plus efficaces si elles étaient acceptées par la société et défendues par les leaders communautaires et institutionnels. Dès le premier jour, notre travail de communication et de mobilisation a été un véhicule important pour maintenir la transparence et la reddition de comptes. Cet engagement s'est poursuivi jusqu'à la fin de nos travaux.

Comme indiqué ci-dessus, notre directrice exécutive de l'engagement était Sarah Young. Elle a joué un rôle essentiel dans la conception, la mise en œuvre et la supervision d'un ensemble complexe de communications et d'engagements du public pour l'enquête. M^{me} Young a réuni une équipe de professionnels expérimentés de la communication et de la sensibilisation issus des secteurs communautaire, public et privé. L'équipe a amené des perspectives provenant de la Nouvelle-Écosse rurale, de tout le Canada et du monde entier. Ensemble, ses membres ont veillé à ce que :

- une diversité de membres intéressés provenant des collectivités les plus touchées, ainsi que des collectivités de toute la Nouvelle-Écosse et d'ailleurs, aient facilement accès à l'information, soient conscients de l'existence de la Commission et soient encouragés à y participer;
- les médias de tout le pays et d'ailleurs soient informés des travaux de la Commission, s'y intéressent, puissent y apporter leur contribution et en reçoivent des mises à jour régulières;
- des organisations de parties prenantes clés soient consultées afin de s'assurer que nos travaux adoptent une optique inclusive;
- tous les membres de la Commission soient alimentés par l'apport de la collectivité.

Une importante couverture médiatique a précédé nos procédures et s'est maintenue tout au long de leur déroulement. Nous nous sommes appuyés sur l'expertise de l'équipe chargée de l'engagement du public et des communications pour veiller à ce que tous les médias, grands et petits, reçoivent des informations précises et opportunes. Dans le cadre de cet engagement, nous avons nommé les avocates principales Emily Hill et Rachel Young, la directrice des enquêtes, Barbara McLean et la directrice des politiques et de la recherche, Emma Cunliffe comme porte-paroles pour organiser des points de presse et répondre aux demandes des médias (voir ci-dessous la section sur les médias). Elles étaient bien placées pour jouer ce rôle, étant donné leur bonne compréhension du travail de la Commission sur le

plan juridique, des politiques publiques et des investigations – soit les domaines qui intéressaient le plus le public et les médias.

Outre les relations avec les médias, l'équipe a régulièrement dialogué avec les parties prenantes locales, provinciales et nationales. Ces relations se sont avérées précieuses pour la Commission. Grâce aux connaissances et à l'expertise de l'équipe, nous avons pu déceler et résoudre les problèmes émergents de manière proactive. Tout aussi important, notre travail d'approche nous a permis de communiquer ce qui se profilait pour l'enquête et de nous préparer, ensemble, aux informations difficiles qui seraient rendues publiques. Par exemple, certains fournisseurs de services ont augmenté leur personnel ou l'ont informé à des moments clés de l'enquête en prévision d'une demande accrue de services.

Pour que nos travaux soient le plus accessibles possible, l'équipe chargée de l'engagement du public et des communications a conçu et alimenté un site Web bilingue exhaustif qui comprend entre autres une bibliothèque de documents contenant plus de 6 000 sources. L'équipe a travaillé en étroite collaboration avec des professionnels de la santé mentale sur la conception, l'accessibilité et le contenu du site Web.

Les relations communautaires

Maureen Wheller, notre directrice des relations communautaires, a travaillé en étroite collaboration avec l'équipe chargée de l'engagement du public et des communications pour s'assurer que nous étions en contact avec les collectivités les plus touchées par les pertes massives. M^{me} Wheller a travaillé longuement dans le domaine des communications en matière de santé mentale et de dépendances, où elle s'est spécialisée dans l'établissement des relations entre les organismes communautaires, les partenaires des secteurs public et privé, les individus, les familles et les fournisseurs de soins de santé afin de promouvoir la compréhension par le dialogue.

Basée au bureau de la Commission à Truro, M^{me} Wheller était une personne-ressource fiable à laquelle de nombreuses familles et membres de la collectivité avaient directement accès. Elle a joué un rôle important en répondant au jour le jour aux questions des personnes qui suivaient les travaux de la Commission et en concevant et en gérant des cadres – comme les séances en petits groupes – permettant d'intégrer directement les membres des familles à notre processus.

Ce travail a complété l'engagement de la Commission avec les avocat(e)s des Participant(e)s.

Le personnel représente le lien humain avec l'enquête. Une présence locale dans les collectivités touchées est essentielle.

La santé mentale

Le mandat de la Commission signifiait que nous allions communiquer des informations difficiles aux personnes les plus directement affectées et au public pendant une période prolongée. Cela signifiait également que notre équipe serait plongée dans des faits et des questions malaisantes découlant des pertes massives tandis que nous nous efforcions de relater ce qui s'était passé, comment, et pourquoi cela s'était produit. Notre mandat nous demandait également de nous inspirer des principes de justice réparatrice en adoptant une approche tenant compte des traumatismes. Autrement dit, il fallait minimiser les risques de préjudice supplémentaire et de retraumatisme, et renforcer le sentiment de sécurité, de contrôle et de résilience des personnes. Nous avons cherché à intégrer une prise en compte attentive de la santé et du bien-être dans tous les aspects des travaux de la Commission, notamment en assurant l'accès à des aides au bien-être à chaque étape de l'enquête.

Consciente du fait que, dans le cadre de son travail, des mesures de soutien en matière de santé mentale et de bien-être seraient nécessaires tant à l'externe qu'à l'interne, la Commission a établi une équipe de santé mentale en priorité dès le début de son mandat. Le public, les Participant(e)s, les témoins et les autres personnes prenant part à l'enquête allaient devoir être informés des voies d'accès aux services de soutien au bien-être et être orientés vers des services de counseling. Le personnel de la Commission devait également avoir accès à des mesures d'aide au bien-être au cours d'une période définie, dans un environnement de travail où le rythme était très rapide, et où il était exposé à du matériel perturbant, à une surveillance publique intense et à des personnes souffrant de traumatismes. Notre équipe a donc élaboré des protocoles et des parcours clairs à cette fin.

Mary Pyche, M.T.S, est travailleuse sociale agréée. Elle a été notre directrice de la santé mentale et a veillé à ce que nous fournissions des voies d'accès aux services

d'aide au bien-être aux personnes touchées par les travaux de la Commission. M^{me} Pyche possède plus de 30 ans d'expérience dans le domaine de la santé mentale et des dépendances en tant que thérapeute, chargée de cours au niveau universitaire, responsable de programme, gestionnaire et innovatrice. Son équipe, qui comprenait des personnes ayant une vaste expérience en matière de santé mentale et de bien-être, a contribué à la conception de nos travaux afin de s'assurer qu'ils tiendraient compte des traumatismes et qu'ils fourniraient des mesures d'aide au bien-être à toutes les personnes qui y participaient, y compris un soutien sur place pendant les procédures et lors de toutes les réunions communautaires et familiales. Elle et les membres de son équipe ont assuré une liaison régulière avec les fournisseurs de services et les services d'aide aux victimes de la province, créant ainsi des voies d'accès aux soins.

Selon l'objet de l'enquête, il convient d'accorder rapidement et fréquemment une attention à la santé mentale et au bien-être de toutes les personnes concernées : le personnel, les commissaires, les participant(e)s, les sous-traitants, les parties prenantes et le public.

La gestion des documents

L'équipe de gestion des documents était composée des avocat(e)s de la Commission, des enquêteurs, de la directrice des politiques et de la recherche et du personnel chargé de la gestion des dossiers, en collaboration avec le cabinet Cox & Palmer, afin de gérer la production de documents tout au long des travaux.

Les avocat(e)s de la Commission et l'équipe chargée des enquêtes ont dirigé les travaux et ont passé plusieurs mois à collaborer avec les détenteurs de dossiers pour déterminer les documents nécessaires à l'enquête. Pour recueillir des documents, la Commission a exercé des pouvoirs d'assignation en vertu de l'article 4 de la *Loi sur les enquêtes*, L.R.C. (1985), ch. I-11 (loi fédérale), et de l'article 4 de la *Public Inquiries Act*, RSNS 1989, ch. 372 (loi provinciale).

La Commission a retenu les services de Cox & Palmer, un cabinet d'avocats basé à Halifax, en raison de son expérience dans le processus de gestion de documents dans le cadre d'autres enquêtes publiques, comme l'enquête médico-légale sur

le décès de Lionel Desmond et de sa famille en Nouvelle-Écosse³. Cox & Palmer a désigné une équipe dédiée pour accéder aux documents de la Commission. Le contrat du cabinet a commencé en février 2021, après des mois de préparation pour s'assurer qu'un cadre de gestion des documents approprié et que les autorisations de sécurité requises étaient en place. Le processus de gestion des documents bénéficiait d'un filtre de sécurité et de confidentialité, ce qui signifiait que seuls les membres désignés du cabinet faisant partie de l'équipe de gestion avaient accès aux travaux ou en avaient connaissance. Cette équipe a travaillé sans relâche et a utilisé ses connaissances approfondies en matière de gestion de l'information pour coordonner la production de documents avec la Commission, pour le compte de cette dernière.

En juin 2021, après plusieurs mois de travail pour la Commission, Cox & Palmer a engagé l'ancien premier ministre de la Nouvelle-Écosse, Stephen McNeil, en tant que conseiller d'affaires stratégique à son bureau de Halifax. M. McNeil était premier ministre au moment des pertes massives. Lorsqu'il a rejoint le cabinet, plusieurs Participant(e)s ont exprimé leur inquiétude quant à un éventuel conflit d'intérêts qui pourrait interférer avec les travaux de la Commission. Cette dernière a travaillé en étroite collaboration avec le cabinet Cox & Palmer pour s'assurer que le filtre de confidentialité déjà en place au sein du cabinet empêcherait M. McNeil d'avoir accès à tout matériel de la Commission ou à toute information sur ses travaux. La Commission a communiqué cette assurance aux Participant(e)s qui avaient exprimé des inquiétudes. Elle a également expliqué que M. McNeil n'était pas avocat et n'était pas l'une des personnes désignées chez Cox & Palmer pour fournir des services de gestion de documents à la Commission.

Avec ces garanties de confidentialité en place, l'équipe désignée de Cox & Palmer a poursuivi son travail de gestion des documents pour la Commission. Au total, plus de 80 000 documents ont été produits. Tous les documents requis pour notre mandat ont été téléversés et organisés dans Relativity, un logiciel de gestion de documents. Ils ont été examinés et caviardés conformément aux Règles de pratique et de procédure et au mandat de la Commission. Des centaines de documents préparés par la Commission, y compris les documents fondamentaux, les rapports complémentaires d'enquête, ainsi que les enregistrements audio et les transcriptions des entretiens avec les témoins, ont également été ajoutés à cette base de données pour être communiqués aux Participant(e)s.

L'équipe de gestion des documents a soutenu le travail de la greffière dans les procédures pour préparer les documents à présenter et à exposer, puis a travaillé avec

l'équipe des communications de la Commission pour transmettre les documents avec les médias et le public en utilisant le site Web de cette dernière. L'équipe a reçu et traité toutes les demandes de renseignements des Participant(e)s, des détenteurs de dossiers, du personnel de la Commission, des médias et du public concernant les documents et la divulgation, les aspects techniques relatifs à l'accès, les indications sur l'endroit où trouver des documents précis et les demandes d'obtention de documents supplémentaires, le cas échéant.

L'engagement d'une équipe de gestion de documents expérimentée dès le début du processus est essentiel pour permettre à une enquête de partir du bon pied et de mener ses travaux à terme.

Les avocat(e)s externes

Les avocat(e)s de la Commission étant des avocat(e)s indépendants au service de l'intérêt public, il était important de s'assurer que nous disposions d'avocat(e)s externes, si cela s'avérait nécessaire. Étant donné le nombre d'avocat(e)s participant à une enquête publique et le fait que l'enquête se déroulait dans une province où le nombre d'avocat(e)s en exercice était relativement faible, il aurait pu rapidement devenir difficile d'en trouver un qui ne soit pas en conflit d'intérêts si la nécessité d'une aide de l'extérieur s'était fait sentir (par exemple, si une question dans un domaine spécialisé du droit se posait ou si une décision de la Commission était soumise à une révision judiciaire). Nous avons pensé qu'il était judicieux de faire appel à un cabinet de services généraux dès le départ afin d'éviter les conflits et de garantir l'accès à des conseils juridiques indépendants en temps voulu, au besoin.

Au début de notre mandat, nous avons donc retenu les services de Marjorie Hickey, c.r., et de David Fraser comme avocats externes de la Commission, selon les besoins. M^{me} Hickey, associée directrice adjointe du cabinet McInnes Cooper en Nouvelle-Écosse, a une pratique variée en matière de litiges et de droit administratif, avec un accent sur les questions de réglementation et de responsabilité pour les professionnels. M. Fraser, associé de ce cabinet, pratique le droit de l'Internet, des technologies et de la protection de la vie privée. M. Fraser conseille régulièrement des clients des secteurs privé et public sur tous les aspects des lois portant

sur la technologie et la protection de la vie privée, y compris la conformité aux lois canadiennes sur la protection de la vie privée comme la *Loi sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques*⁴ du Canada, la *Freedom of Information and Protection of Privacy Act*⁵ de la Nouvelle-Écosse et la *Loi sur la protection des renseignements personnels*⁶ du Canada.

Les commissaires, dès leur nomination, devraient engager des avocat(e)s externes indépendants connaissant les rouages des enquêtes publiques, sur la base d'un mandat permanent.

Les Participant(e)s

Nous utilisons le terme « Participant(e)s » pour désigner les personnes, les groupes, les gouvernements, les organismes et les autres institutions ou entités qui ont demandé à devenir des Participant(e)s officiels au processus de la Commission et qui ont été jugés avoir un intérêt direct et réel dans le sujet abordé par la Commission, ainsi que ceux qui se sont vu reconnaître automatiquement ce titre par nos décrets.

Les décrets qui ont créé la Commission des pertes massives précisent deux entités et un groupe de personnes qui avaient automatiquement « la possibilité de participer de manière appropriée. » Il s'agissait du gouvernement du Canada, du gouvernement de la Nouvelle-Écosse et des « victimes et leur famille ». Notre rôle était donc de décider quelles autres parties, en reprenant les termes des décrets, avaient « un intérêt direct et réel dans l'objet de l'enquête » et pouvaient donc nous aider à exécuter notre mandat. L'« intérêt direct et réel » d'un demandeur pour les travaux de la Commission allant au-delà de l'intérêt général du public est habituellement lié à un ou plusieurs des quatre facteurs discutés ci-dessous.

Processus de demande de participation

En février 2021, nous avons publié un avis aux Participant(e)s potentiels pour avoir une idée de l'éventail des personnes et des groupes qui pourraient souhaiter participer aux travaux de la Commission, en vue de planifier les types d'activités nécessaires à l'accomplissement de son mandat. En mars 2021, la Commission a lancé un appel à la participation de particuliers, de groupes et d'autres entités. L'avis et l'appel, ainsi que le formulaire de demande, sont tous inclus à l'annexe A. Nous avons espéré lancer l'appel plus tôt dans l'année, mais pour diverses raisons (notamment le manque d'infrastructure), il a fallu plus de temps que prévu pour ce faire. Nous avons pris un certain nombre de mesures pour faire connaître le processus et pour le rendre plus accessible. Par exemple, en plus des informations contenues dans les règles relatives à la participation et à l'aide financière, nous avons publié des avis dans un large éventail de médias, préparé une liste de questions-réponses sur le processus de demande et invité les personnes intéressées à communiquer avec nos bureaux si elles avaient d'autres questions ou avaient besoin d'aide.

Une fois que nous avons reçu les demandes de participation, nous avons :

- examiné les demandes et décidé d'accorder ou non une possibilité de participation appropriée à chaque demandeur;
- décidé d'émettre ou non une recommandation d'accorder du soutien financier aux Participant(e)s; et
- déterminé les paramètres de la participation de chaque Participant(e) aux travaux de la Commission.

Pour se voir accorder la possibilité de participer de manière appropriée, les demandeurs devaient expliquer leur lien avec les pertes massives ou leur expérience et leurs connaissances dans des domaines liés au mandat de la Commission. Ces informations ont permis de déterminer s'ils avaient un intérêt direct et réel dans l'objet de la Commission. En avril 2021, nous avons publié des Règles relatives à la participation et à l'aide financière pour aider les demandeurs.

Dans les enquêtes publiques, la décision concernant la possibilité de participation appropriée ne se limite pas à une réponse positive ou négative. Des paramètres relatifs à la forme et aux limites de la participation peuvent également être fixés pour garantir l'efficacité, l'efficience et la rapidité des procédures. Par exemple, une commission peut ordonner qu'un certain nombre de demandeurs participent avec d'autres ayant un intérêt commun en formant une coalition. En tant que

gardiens de notre processus, nous avons eu également la responsabilité de décider des aspects du travail de la Commission auquel un(e) Participant(e) serait invité à prendre part. Dans le cadre des travaux de la Commission, par exemple, certains Participant(e)s ont été invités à participer à toutes les procédures publiques alors que d'autres ont été invités à participer à une seule phase des travaux, ou encore à intervenir sur une seule question relevant de notre mandat.

Dans certains cas, nous avons également donné des indications aux Participant(e)s sur la meilleure façon de contribuer, soit dans notre Décision de participation initiale, soit au fur et à mesure du déroulement de nos processus. Par exemple, nous avons sollicité l'avis d'un(e) Participant(e) par écrit. Dans d'autres cas, les Participant(e)s ont été invités à assister à une réunion ou à une procédure, ou encore à présenter des observations orales à différents stades de nos procédures publiques. Le fait de demander à des personnes ou à des groupes de participer en relation avec les questions précises pour lesquelles ils avaient un intérêt direct et réel a permis à la Commission de bénéficier de leur contribution tout en favorisant l'efficacité. Ces indications étaient nécessaires pour permettre à la Commission de s'acquitter de son vaste mandat dans les délais rigoureux établis par ses décrets.

Nos Règles relatives à la participation et à l'aide financière et notre Décision de participation du 13 mai 2021, ainsi que les addendas II, III, IV et V à la Décision de participation (annexes D et D-1 à D-6), sont examinés plus en détail ci-dessous. Les addendas reflètent les changements apportés à la Décision concernant les demandes de participation en ce qui a trait à la possibilité de participation appropriée et à l'aide financière, ou d'autres changements survenus après le 13 mai 2021.

Les règles de participation

Les Règles relatives à la participation et à l'aide financière de la Commission définissent les conditions s'appliquant aux demandes pour les particuliers, les groupes, les gouvernements, les organismes et les autres institutions ou entités souhaitant demander à participer officiellement au processus. Les Règles stipulent que la possibilité de participation à divers aspects des travaux de la Commission sera accordée à la discrétion des commissaires, conformément au mandat de la Commission. Elles précisent en outre que les commissaires prennent des décisions concernant la participation aux procédures de la Commission sur la base du formulaire de demande rempli et des documents justificatifs, y compris une explication

de l'intérêt direct et réel du demandeur pour le sujet traité par la Commission, eu égard à son mandat.

Les Règles prévoient que les commissaires peuvent déterminer les volets des travaux de la Commission auxquels une personne ou une entité s'étant vu accorder une possibilité de participation appropriée peut contribuer, ainsi que la forme de sa participation, et que les commissaires peuvent demander qu'un certain nombre de demandeurs participent aux travaux de la Commission avec les personnes avec lesquelles elles ont un intérêt commun. Nous utilisons le terme « coalition » pour désigner les groupes de demandeurs que nous avons invités à travailler ensemble sur la base de leurs intérêts communs.

Les règles relatives à l'aide financière

Les enquêtes publiques ne déterminent pas si les Participant(e)s recevront une aide financière pour régler leurs frais juridiques et autres dépenses découlant de leur participation aux procédures publiques. Les décrets nous confèrent, à titre de commissaires, le pouvoir et la responsabilité de *recommander* aux autorités gouvernementales d'accorder un financement public à ceux qui « ne seraient pas en mesure de participer autrement. » Comme pour les autres enquêtes publiques, ce financement est soumis aux directives gouvernementales et peut ne pas couvrir tous les coûts de participation. En plus de nos Règles relatives à la participation, nous avons demandé aux demandeurs de fournir des informations sur leur besoin d'aide financière afin que nous puissions faire des recommandations éclairées au gouvernement.

Les Règles relatives à la participation et à l'aide financière de la Commission stipulent, qu'en application du mandat de la Commission, les commissaires peuvent recommander au greffier du Conseil privé le versement d'une aide financière à un(e) Participant(e) s'ils sont d'avis que la participation de celui-ci aux travaux de la Commission en dépend. Pour chaque demande d'aide financière, les recommandations de financement correspondaient à la détermination faite par les Commissaires du niveau approprié de participation du demandeur.

Les demandes écrites devaient indiquer que le demandeur sollicitait une aide financière en raison du risque de difficultés financières personnelles qui l'empêcheraient de participer; ou une indication que le demandeur n'avait pas besoin de financement pour participer.

Les commissaires ont formulé des recommandations concernant l'aide financière, conformément à nos décrets. Toutes les recommandations ont été approuvées par le greffier du Conseil privé, ce qui a donné lieu à la conclusion de 45 accords de contribution. Ces accords ne couvrent pas toutes les dépenses effectuées. La grande majorité des fonds approuvés étaient destinés à couvrir les coûts des honoraires horaires des avocat(e)s des Participant(e)s dont les tarifs et les activités sont conformes aux directives du Conseil du Trésor, ainsi que le remboursement des frais de déplacement et des débours limités. Ce financement approuvé s'élevait à 11,3 millions de dollars et était inclus dans le budget de la Commission⁷. Les factures des dépenses approuvées étaient présentées par les Participant(e)s directement à la Commission pour approbation et transmises au Bureau du Conseil privé pour paiement.

Les directives du Conseil du Trésor ont parfois limité la capacité de la Commission à financer les Participant(e)s, et ces directives pourraient être assouplies pour les futures enquêtes publiques. Comme il a été mentionné, la politique du Conseil du Trésor prescrit les tarifs horaires des avocat(e)s et fixe un plafond quotidien au nombre d'heures qu'un(e) Participant(e) peut facturer. Cette politique peut créer des difficultés lorsqu'un(e) Participant(e) fait appel à plusieurs avocat(e)s et que la production de documents est retardée, ce qui oblige les avocat(e)s à examiner les documents pendant la nuit. La politique du Conseil du Trésor prévoit également un plafond sur le nombre total d'heures qu'un(e) avocat(e) peut facturer, même s'il reste du financement en vertu de l'accord. Les Participant(e)s ne pouvaient pas facturer le montant requis pour des experts ou des chercheurs pour les aider dans leur travail, et les Participant(e)s qui n'étaient pas représentés légalement ne recevaient aucune aide financière. Le plafonnement total des heures, quel que soit le tarif horaire facturé par l'avocat(e), a obligé cette Commission à modifier plusieurs accords pour permettre l'accès aux fonds déjà reçus.

Lorsque la Commission a préparé les accords de contribution, nous ne connaissons pas encore le volume ni la complexité des preuves que nous allions recevoir et recueillir. Nous avons eu de la difficulté à estimer le temps nécessaire pour permettre aux avocat(e)s des Participant(e)s d'examiner les preuves. Comme nous le décrivons au chapitre 4, nous avons adopté le mécanisme des documents fondamentaux pour aider les avocat(e)s des Participant(e)s dans leur examen du dossier de preuve.

Les activités définies dans les accords de contribution doivent être encadrées, mais de manière large pour permettre aux Participant(e)s et à la Commission de faire leur travail efficacement tout en garantissant que les avocat(e)s des Participant(e)s puissent représenter efficacement leur client.

Le personnel d'enquête devrait envisager de dresser une liste d'avocat(e)s possédant l'expérience de la représentation de clients dans les commissions. Une telle liste permettrait d'aiguiller les personnes qui cherchent à participer tout en étant représentées.

Le rôle des Participant(e)s

Le rôle d'un(e) Participant(e) varie en fonction de la manière dont sa contribution peut aider la Commission à exécuter son mandat. Par exemple, certains Participant(e)s ont été en mesure de nous aider pour les travaux de la phase 1, en permettant à la Commission de comprendre ce qui s'est passé les 18 et 19 avril 2020. D'autres ont été plus actifs dans les phases 2 et 3, explorant le contexte plus large du comment et du pourquoi des pertes massives. Tous ont eu un rôle à jouer en contribuant à notre réflexion sur les recommandations potentielles.

Il y avait diverses manières de participer, conformément aux Règles de pratique et de procédure de la Commission (« les Règles »). Nous avons privilégié une approche collaborative avec les Participant(e)s. Par exemple, nous leur avons divulgué des documents avant qu'ils ne soient rendus publics, et nous les avons invités à fournir des commentaires sur les projets de documents comme nos Règles de pratique et de procédure ainsi que nos documents fondamentaux. Nous avons également invité les Participant(e)s à faire part de leurs observations écrites et orales au cours de nos procédures publiques, et à soumettre des questions ou des sujets qu'ils souhaitaient voir explorer avec un témoin oral lors des audiences. Les autres contributions des Participant(e)s ont consisté à participer à nos réunions de travail et à prendre part à la planification des tables rondes. Les Participant(e)s ont également été invités à commander leurs propres rapports ou à soumettre des

recherches à la Commission. Les Participant(es) sont restés indépendants de la Commission; celle-ci leur a donné l'occasion de collaborer avec nous pour aider à constituer un dossier public complet et précis sur lequel nous avons fondé nos conclusions et nos recommandations.

Toutes les personnes disposant d'informations utiles à la Commission n'étaient pas forcément des Participant(e)s. Par exemple, même si les témoins ont eu un rôle important à jouer dans l'établissement des faits par la Commission, ils n'avaient pas nécessairement un intérêt direct et réel dans le sujet de l'enquête. De même, certains particuliers et groupes étaient réellement préoccupés par le sujet traité par la Commission ou possédaient une expertise dans un domaine sur lequel la Commission se penchait. Leurs informations, leurs points de vue et leurs suggestions ont été d'une grande utilité, mais il aurait mieux valu les communiquer lors des occasions de participation offertes par la Commission, comme le sondage « Racontez votre expérience » et les conversations communautaires, dont il est question au chapitre 4. Nous avons apprécié cette contribution et avons continué à entendre les parties intéressées et touchées tout au long de nos travaux.

Les décisions en matière de participation

La Commission a accordé à 61 personnes et groupes la possibilité de participer de manière appropriée à l'enquête, y compris les personnes les plus touchées, les parents des personnes décédées, les premiers répondants et un certain nombre de groupes et d'organisations, ainsi que les gouvernements fédéral et néo-écossais. Certain(e)s Participant(e)s ont eu automatiquement la possibilité de participer en vertu des décrets. Un participant s'étant retiré, la Commission comptait donc 60 Participant(e)s actifs.

Nous avons publié notre Décision concernant les demandes de participation le 13 mai 2021 par le biais d'une diffusion en direct sur Internet et par écrit (document supplémentaire D-1). Nous avons prévu de la diffuser dans un forum public, mais nous en avons été empêchés à la dernière minute par des consignes de santé publique résultant de la COVID-19. Au lieu de cela, nous avons rendu la webémission accessible sur notre site Web pendant la durée de notre mandat.

Il s'agissait de notre première procédure publique et nous y avons vu l'occasion d'informer le public sur nos travaux à ce jour et de présenter nos prochaines étapes. Suite à notre décision initiale concernant les demandes de participation,

nous avons publié cinq addendas dans lesquels nous avons ajouté de nouveaux Participant(e)s, fait des recommandations supplémentaires en matière d'aide financière, répondu aux préoccupations des Participant(e)s concernant notre directive selon laquelle ils devaient former une coalition avec une ou plusieurs autres entités, et approuvé la demande de retrait d'un Participant. Ces décisions ont été publiées en juin, septembre et novembre 2021 et en janvier et mai 2022. Les addendas clarifiaient ou ajoutaient des éléments à notre décision initiale (documents supplémentaires D-2 à D-6).

Notre Décision concernant les demandes de participation et les addendas étaient basés sur les formulaires de demande remplis et les documents justificatifs. Nous avons reçu des demandes de participation de la part de particuliers et de groupes qui ont exprimé leur intérêt à participer aux travaux de la Commission, en tout ou en partie. Dans leur demande, ils ont expliqué leur lien avec les pertes massives ou leur expérience et leurs connaissances dans des domaines liés au mandat de la Commission. Nous avons conservé le pouvoir discrétionnaire d'entendre des observations orales sur les questions liées à la participation, mais, comme la procédure de demande écrite était efficace et efficiente, nous ne l'avons pas exercé.

Conformément au maintien d'un processus inclusif et participatif, nous avons adopté une approche large et flexible dans notre application de « l'intérêt direct et réel ». Avec l'adoption structurelle des principes de l'approche réparatrice évoqués ci-dessus, nous avons évité, dans notre Décision, d'adopter une approche unique et avons été guidés par :

- notre mandat;
- le lien de chaque demandeur avec notre mandat;
- le type d'intérêt du demandeur envers le mandat;
- si le demandeur avait un « intérêt et un engagement continus envers l'objet de l'enquête »;
- si le demandeur peut être affecté de manière importante par les recommandations de la Commission;
- si le demandeur était dans une situation unique pour offrir des informations qui aideraient la Commission dans ses travaux; et
- l'obligation de trouver un équilibre entre la nécessité d'une enquête approfondie et celle d'éviter les doubles emplois⁸.

Dans notre décision, nous avons reconnu que

les pertes massives d'avril 2020 ont causé une douleur incommensurable aux familles des victimes et à leur communauté. Elle a provoqué une onde de choc dans toute la province de la Nouvelle-Écosse qui s'est répercutée dans tout le pays. L'ampleur même de ses répercussions nous incite à interpréter l'expression « intérêt direct et réel » de manière large afin d'entendre le plus grand nombre possible de voix concernées et intéressées⁹.

Parallèlement, nous devons tenir compte du fait que nous avons un mandat étendu à remplir en un temps limité. Notre défi était de promouvoir l'inclusion tout en respectant nos contraintes de temps. Nous avons relevé ce défi en offrant la possibilité de participer de manière appropriée à un nombre relativement important de Participant(e)s tout en faisant preuve de créativité pour trouver des moyens efficaces de les mobiliser. Nous avons également créé des coalitions appropriées afin que plusieurs Participant(e)s puissent s'exprimer ensemble sur des questions pour lesquelles ils avaient un intérêt ou une expertise communs. Les coalitions ont également offert l'avantage de créer un équilibre et de réduire les redondances lorsque plusieurs organisations avaient des domaines d'expertise similaires.

Comme indiqué, à la fin de notre mandat, nous avons donné la possibilité de participer de manière appropriée à 61 personnes (les plus touchées, mais d'autres également) et groupes, ce qui reflète la portée, l'ampleur et la complexité de notre mandat. Un Participant s'est retiré de ce rôle, mais a continué d'aider la Commission et un autre est décédé en décembre 2021. Un autre Participant est décédé en octobre 2022, après la clôture des procédures publiques. Les parents sont intervenus pour représenter les intérêts des Participant(e)s décédés. En conséquence, la Commission comptait 60 Participant(e)s actifs, dont 45 ont reçu une aide financière publique pour faciliter leur participation, ce qui inclut la représentation juridique.

La liste des Participant(e)s et de leurs avocat(e)s se trouve au document supplémentaire E. La section suivante explique le rôle des Participant(e)s individuels et collectifs, y compris les coalitions de Participant(e)s, dans le processus de la Commission.

Les types de participation et de coalitions

Les personnes les plus touchées

Comme indiqué précédemment, notre mandat prévoyait que « les victimes et les familles des victimes » auraient automatiquement « une possibilité de participation appropriée » si elles choisissaient de participer. Sur cette base, les familles des défunts et les autres personnes les plus touchées ont participé aux travaux de la Commission.

La Décision datée du 13 mai 2021 (la première ayant été rendue par la Commission) identifie les Participant(e)s au processus de la Commission. Un certain nombre de familles de personnes ayant perdu la vie lors des pertes massives ont déposé une demande, tandis que deux membres individuels de familles touchées ont déposé une demande à titre individuel. Le cabinet Patterson Law a déposé une demande au nom d'un certain nombre de parents en tant que représentants des familles des personnes ayant perdu la vie. Plus tard dans les procédures, Scott McLeod, le frère de Sean McLeod, a demandé à être représenté séparément, et la Commission a appris que d'autres parents n'étaient pas officiellement représentés à la Commission, mais cherchaient à participer d'une autre manière.

Dans certains cas, un groupe de parents des défunts a choisi d'être représenté conjointement par un seul avocat. Nous avons reconnu 27 familles et particuliers comme ayant un droit automatique de participation à titre de personnes les plus touchées par les pertes massives. La plupart d'entre eux avaient fait appel à un(e) avocat(e) au moment de leur demande (comme indiqué ci-dessous). Tous ont demandé une aide financière et nous avons accepté l'affirmation faite dans leur demande selon laquelle, sans cette aide, ils ne seraient pas en mesure de participer au processus de la Commission. Nous avons donc recommandé une aide financière pour toutes les familles et les personnes les plus touchées par les pertes massives. Nous énumérons ces familles et ces personnes en fonction des noms utilisés dans leur demande.

Les familles :

- Famille de Tom Bagley
- Famille de Kristen Beaton
- Famille de Greg et Jamie Blair

- Famille de Joy et Peter Bond
- Famille de Lillian Campbell
- Famille de Corrie Ellison
- Famille de Gina Goulet
- Famille de Frank Gulenchyn et Dawn Madsen (Gulenchyn)
- Famille d'Alanna Jenkins et Sean McLeod
- Famille de Lisa McCully
- Famille de Heather O'Brien
- Famille d'Aaron Tuck, Jolene Oliver et Emily Tuck
- Famille d'Elizabeth (Joanne) Thomas et John Zahl
- Famille de Joey Webber

Les particuliers :

- Beverly Beaton
- Tara Long
- Andrew MacDonald et Kate MacDonald
- Lisa Banfield
- Mallory Colpitts
- Darrell Currie
- Adam Fisher et Carole Fisher
- Leon Joudrey
- Greg Muise
- Bernie Murphy, représenté plus tard par Darrin Murphy
- Deb (Debra) Thibeault

Personnes ayant ultérieurement demandé et obtenu une participation séparée et individuelle¹⁰ :

- Richard Ellison
- Clinton Ellison
- Scott McLeod

Ces Participant(e)s ont été particulièrement mobilisés dans la phase 1 de nos procédures publiques.

Orientations pour les futures enquêtes concernant la représentation des Participant(e)s

Au cours de notre processus, nous avons reçu des demandes d'avocat(e)s au nom des familles. Nous avons accédé à ces demandes en partant du principe que l'avocat(e) qui faisait la demande au nom d'une famille prendrait ses instructions de l'ensemble des membres, ce qui sous-entend la gestion des complexités et la résolution des conflits internes qui surviennent inévitablement lorsqu'on travaille avec des familles qui ont vécu un profond traumatisme. Dans certains cas, c'est bien ce qui s'est produit – mais dans d'autres, nous avons fini par apprendre que l'avocat(e) ne recevait d'instructions que du plus proche parent légal ou du représentant de la succession, sans nécessairement informer ni consulter les autres membres de la famille.

Ainsi, nous avons appris que les grands groupes familiaux n'étaient pas toujours tenus informés des possibilités de participer au processus de la Commission. En conséquence, certains parents n'ont pas toujours eu connaissance des possibilités de faire connaître leur point de vue, et la Commission n'a pas bénéficié de leur contribution. La Commission aurait dû préciser dès le départ qu'elle s'attendait à ce que les avocat(e)s des familles travaillent en collaboration avec l'ensemble de leurs membres.

Bien que les commissions doivent respecter le choix d'un(e) Participant(e) en ce qui a trait à son avocat(e), elles doivent s'assurer de savoir clairement qui l'avocat(e) représente.

AVOCAT(E)S AGISSANT DANS DES PROCÉDURES PARALLÈLES

Le processus d'enquête exigeait une collaboration parmi les Participant(e)s afin de réaliser notre mandat. Cet effort a posé certains défis lorsqu'un groupe de Participant(e)s avait déjà déterminé qu'un autre groupe de Participant(e)s était responsable de la majeure partie des torts causés. Avant la création de l'enquête, un cabinet d'avocat(e)s engagé par certaines des familles avait mené sa propre

enquête et allégué (dans une proposition de recours collectif déposée à la Cour suprême de la Nouvelle-Écosse le 1^{er} septembre 2020) que les gouvernements de la Nouvelle-Écosse et du Canada – en particulier la GRC – avaient été négligents et étaient donc responsables des pertes et des souffrances de leurs clients. Le recours collectif proposé réclamait une compensation financière, tout en faisant valoir une myriade d'allégations de négligence à l'encontre de ces institutions. En février 2021, le même cabinet d'avocat(e)s a déposé une deuxième proposition de recours collectif, cette fois contre la conjointe de fait de l'agresseur, Lisa Banfield, qui était également Participante à l'enquête. La poursuite lui réclamait une compensation financière, affirmant qu'elle connaissait ou aurait dû connaître les « intentions délictuelles » de l'agresseur.

Le fait qu'un cabinet d'avocat(e)s représentant un grand nombre de familles et de survivant(e)s déposait un recours collectif au civil au nom de ces mêmes clients et concernant la même affaire a rendu la collaboration entre ces deux groupes de Participant(e)s pratiquement impossible. La situation a aussi créé des risques supplémentaires : (1) l'apparence selon laquelle les plaignants dans les poursuites civiles utilisaient le processus d'enquête de la Commission pour affuter leurs arguments contre la GRC et Lisa Banfield; (2) l'effet potentiel sur la production de documents et la coopération des témoins aux entretiens si les défenseurs dans les actions civiles devaient considérer plus attentivement leur degré de participation à l'enquête pour ne pas compromettre leur position dans le litige.

Les avocat(e)s doivent soigneusement faire la part des choses entre ce qui est exigé d'eux dans le processus de litige civil et ce qui est requis devant une commission d'enquête. Ils ne devraient pas être perplexes concernant leur approche de la participation à un processus qui, par définition, est censé servir les intérêts fondamentaux du public; pour leur part, les clients représentés dans des processus parallèles devraient certainement avoir une vision claire des avenues juridiques dans lesquelles ils s'engagent.

Les futures enquêtes devraient examiner attentivement les demandes des avocat(e)s qui souhaitent participer à un processus inquisitoire collaboratif tout en poursuivant une action civile découlant de la même affaire¹¹.

La Commission du droit du Canada et la Fédération des ordres professionnels de juristes du Canada voudront peut-être chercher à savoir s'il y a conflit d'intérêts pour un(e) avocat(e) qui représente des clients dans une enquête

publique lorsqu'il les représente également dans un processus parallèle en cours concernant le même sujet.

Autres particuliers

Nous avons reçu 11 demandes de la part d'autres particuliers qui souhaitaient avoir la possibilité de participer de manière appropriée en raison de leur lien avec la collectivité ou de leur expertise sur les sujets liés à notre mandat. Dans notre Décision concernant les demandes de participation, nous avons remercié ces personnes pour leur intérêt et les avons informées que nous avons besoin de plus d'informations de leur part pour mieux évaluer leur contribution potentielle. Nous les avons invités à fournir par écrit des détails supplémentaires sur la manière dont elles se proposaient de participer. Sur la base de leurs observations supplémentaires, nous avons accordé la possibilité d'une participation appropriée à Nick Cardone et à Sara Jodi McDavid parce qu'ils possédaient chacun une expertise unique pertinente pour le volet violence fondée sur le sexe et violence entre partenaires intimes de notre mandat. M. Cardone s'est par la suite désisté, mais a néanmoins contribué à notre travail en tant que rédacteur de rapports d'experts.

Demandeurs collectifs

Nous avons reçu des demandes d'un certain nombre de groupes et d'organisations qui souhaitaient avoir la possibilité de participer au processus de la Commission en raison de leur intérêt pour divers aspects du mandat. Afin d'assurer un examen expéditif rapide des sujets du mandat tout en utilisant au mieux les fonds publics, nous avons regroupé certains demandeurs en coalitions et basé nos recommandations relativement à l'aide financière sur la formation de ces coalitions. Nous avons informé les demandeurs collectifs que si la coalition se révélait ingérable, ils pouvaient nous demander de revoir notre décision.

Nous avons classé ces demandeurs collectifs en fonction de leur objectif, de leur centre d'intérêt et de leurs caractéristiques, comme suit :

- Organisations de défense des victimes;
- Organisations de santé;
- Organisations de propriétaires d'armes à feu;
- Organisations de justice;
- Organisations basées sur le genre; et
- Organisations liées à la police.

Le rôle de ces demandeurs collectifs dans le processus de la Commission et les coalitions que nous avons créées sont décrits ci-dessous. Vous trouverez plus d'informations sur chaque groupe de Participant(e)s dans notre Décision concernant les demandes de participation.

Les coalitions ont pris des décisions différentes sur la manière de s'organiser pour mener à bien leur travail avec la Commission. L'une d'entre elles a retenu un(e) avocat(e) pour représenter tous ses membres, une autre a retenu trois avocat(e)s, et d'autres se sont représentées elles-mêmes.

Organisations de défense des victimes

Nous avons initialement accordé à trois organisations de défense des victimes la possibilité de participer de manière appropriée en tant que coalition : le Centre canadien de ressources pour les victimes de crimes, l'Association canadienne des chefs de police – Groupe de travail national sur le soutien aux victimes du terrorisme et de la violence de masse, et le Bureau de l'ombudsman fédéral des victimes d'actes criminels (BOFVAC).

Ces groupes étaient bien placés pour aider la Commission à titre de Participants étant donné leur grande expérience dans le soutien aux victimes de pertes massives. Le BOFVAC a ensuite demandé à être libéré de la coalition afin de préserver son indépendance, qui, selon lui, pourrait être compromise par une collaboration avec des organisations de défense des victimes. Nous avons accédé à cette demande dans notre deuxième addendum à la Décision concernant les demandes de participation publié le 16 septembre 2021.

La coalition nous a aidés à comprendre les relations entre la police, le gouvernement et les victimes des pertes massives grâce à sa participation aux phases 2 et 3 de nos procédures publiques. Cependant, le BOFVAC n'a finalement pas participé

à l'enquête parce qu'il n'y avait pas d'ombudsman en fonction pendant la durée de notre mandat.

Organisations liées à la santé

Nous avons accordé la possibilité d'une participation appropriée à trois organisations liées à la santé : la Nova Scotia Nurses Union (NSNU), la Nova Scotia Government and General Employees Union et le Along the Shore Health Board. En tant qu'organisations professionnelles communautaires disposant d'une vaste expérience, elles pouvaient apporter une contribution importante en formulant des recommandations sur la manière de rendre nos collectivités plus sûres et plus saines. Compte tenu de l'importance de leurs contributions respectives et de l'ampleur de leurs effectifs, nous avons décidé que chacune pouvait participer individuellement.

La Nova Scotia Nurses Union représente près de 8 000 infirmières et infirmiers, dont beaucoup travaillent dans les services communautaires et les services d'urgence et ont été directement touchés par les pertes massives. La NSNU reconnaît que la violence au sein de la collectivité a un impact sur le personnel soignant, y compris les membres infirmiers, et leur participation a permis d'apporter cette perspective aux travaux de la Commission dans le but de prévenir la violence future.

La Nova Scotia Government and General Employees Union (NSGEU) est le plus grand syndicat de la Nouvelle-Écosse et représente un certain nombre de groupes professionnels dont le travail est inclus dans le mandat de la Commission. Une de ses membres, Kristen Beaton, a été tuée lors des pertes massives alors qu'elle était en service en tant qu'aidante à domicile. Une autre membre, Heather O'Brien, a travaillé pour les Infirmières de l'Ordre de Victoria pendant près de 17 ans avant d'être tuée lors des pertes massives. De nombreux autres membres de la NSGEU qui vivent et travaillent dans la même région ont été exposés aux événements et en ont été profondément traumatisés. Le fait que la NSGEU rejoint un grand nombre de travailleurs dans un large éventail de lieux de travail lui donne une perspective unique sur de nombreux sujets relevant du mandat de la Commission.

L'Along the Shore Health Board (ATSHB) est le conseil de santé communautaire bénévole servant la région qui s'étend d'Onslow à Five Islands, en Nouvelle-Écosse – soit les collectivités les plus touchées par les pertes massives. En

participant à nos procédures publiques, l'ATSHB a mis en commun ce qu'il a appris sur les événements eux-mêmes et sur l'impact continu sur les individus, les enfants en particulier, et les familles habitant dans ces localités.

Organisations de propriétaires d'armes à feu

L'accès aux armes à feu était un aspect important de notre mandat et était précisément mentionné dans ce dernier. Nous avons accordé à la Coalition canadienne pour le contrôle des armes et à la Coalition canadienne pour les droits des armes à feu la possibilité de participer de manière appropriée aux aspects de notre mandat qui concernent l'accès aux armes à feu. Après avoir publié notre décision, nous avons reçu une demande tardive de l'Association canadienne pour les armes à feu. Sur la base de leur objectif commun, nous avons décidé que l'Association participerait à une coalition avec la Coalition canadienne pour le droit des armes à feu.

La Coalition canadienne pour le contrôle des armes est un organisme sans but lucratif reconnu mondialement qui s'efforce depuis 30 ans de réduire les décès, les blessures et les crimes liés aux armes à feu. La Coalition canadienne pour les droits des armes à feu est quant à elle une organisation composée de bénévoles qui représente la communauté canadienne des propriétaires d'armes à feu et dont la vision est de maintenir, protéger et promouvoir la propriété privée des armes à feu. Enfin, l'Association canadienne pour les armes à feu existe depuis 1978 et se décrit comme « la plus grande organisation de défense des droits concernant les armes à feu au Canada ».

La Coalition canadienne pour le contrôle des armes, la Coalition canadienne pour les droits des armes à feu et l'Association canadienne pour les armes à feu ont contribué à nos travaux sur le sujet qui les concerne en participant aux phases 2 et 3 de nos procédures publiques.

Organisations de justice

Nous avons accordé la possibilité d'une participation appropriée à trois organisations de justice. Nous avons demandé à deux de ces organisations, la British Columbia Civil Liberties Association (BCCLA) et l'East Coast Prison Justice Society (ECPJS), de travailler ensemble en tant que coalition, car elles avaient une perspective commune sur les questions relevant de notre mandat. Nous avons accordé

une possibilité de participation distincte à l'Aide juridique de la Nouvelle-Écosse (Nova Scotia Legal Aid ou NSLA) en raison de sa perspective unique et de son domaine d'expertise.

La BCCLA est une société de bienfaisance non partisane basée en Colombie-Britannique qui œuvre à la fois dans cette province et à l'échelle nationale. Elle dispose d'une perspective et d'une expertise uniques concernant la manière dont les pouvoirs des organismes chargés de l'application de la loi peuvent donner lieu à des abus, y compris la manière dont les données sont communiquées à d'autres entités publiques comme l'Agence des services frontaliers du Canada et les organismes de renseignement. Basée à Halifax, l'East Coast Prison Justice Society est pour sa part un organisme sans but lucratif, principalement géré par des bénévoles, composé d'un groupe collaboratif d'individus et d'organisations aidant les personnes criminelles et emprisonnées. L'aide juridique de la Nouvelle-Écosse (NSLA) représente enfin les personnes accusées dans des affaires criminelles et les victimes de violence dans les domaines de la famille, de la justice sociale et du droit pénal. Sa demande a indiqué qu'elle est « particulièrement bien placée pour fournir des informations sur les décisions et les comportements de la police pendant l'enquête, la réponse aux situations de violence familiale, les réponses du tribunal et autres, ainsi que le processus à tous les stades des procédures de justice pénale, familiale et sociale »*.

La coalition BCCLA/ECPJS et la NSLA ont contribué à notre travail sur les questions liées au maintien de l'ordre et à la violence en participant aux phases 2 et 3 de nos procédures publiques.

Coalitions basées sur le genre

Nous avons reçu des demandes de neuf organisations basées sur le genre. Toutes ces organisations sont véritablement préoccupées par les questions de violence – en particulier par la violence fondée sur le sexe et la violence entre partenaires intimes, qui font partie intégrante de notre mandat – ou possèdent une expertise dans ce domaine. Leurs demandes démontraient un degré variable de capacité à atteindre le seuil de l'intérêt direct et réel par rapport au mandat de la Commission. Certains organismes ont indiqué qu'ils seraient prêts à former une coalition avec d'autres. Compte tenu de ces facteurs, nous avons accordé la possibilité de

* Sauf indication contraire, toutes les citations aux présentes ont été traduites par nos soins.

participer à huit des organisations à condition qu'elles s'intègrent dans une des trois coalitions suivantes :

- Coalition I : Fonds d'action et d'éducation juridique pour les femmes (FAEJ), Avalon Sexual Assault Centre et Wellness Within.
- Coalition II : Feminists Fighting Femicide et Persons Against Non-State Torture.
- Coalition III : Hébergement femmes Canada, Transition House Association of Nova Scotia et Be the Peace Institute.

Nous avons également autorisé la Société Elizabeth Fry de la Nouvelle-Écosse continentale (EFMNS) à présenter des observations écrites concernant les aspects du mandat relatifs à la violence entre partenaires intimes et à la violence fondée sur le sexe. Implantée à Dartmouth et à Truro, cette société est un organisme de bienfaisance à but non lucratif qui œuvre auprès des femmes et des filles vulnérables afin de favoriser leur réintégration, leur réadaptation et leur autonomisation personnelle et de s'attaquer aux causes profondes de la criminalité. Au fur et à mesure que nous avançons dans le processus, en plus de ses observations écrites, la société Elizabeth Fry a participé activement à d'autres activités des phases 2 et 3.

COALITIONS D'ORGANISATIONS BASÉES SUR LE GENRE

Nous avons demandé que trois groupes de demandeurs ayant des centres d'intérêt similaires participent à des coalitions. La première coalition était composée de trois groupes :

1. Le Fonds d'action et d'éducation juridiques pour les femmes (FAEJ) est un organisme national de bienfaisance enregistré sans but lucratif et fondé en avril 1985 pour faire avancer les droits à l'égalité des femmes et des filles au Canada, tels que garantis par la *Charte canadienne des droits et libertés*.
2. Le Avalon Sexual Assault Centre est un organisme sans but lucratif basé à Halifax qui se consacre depuis 1983 à l'élimination de la violence sexualisée et de la violence fondée sur le sexe dans la communauté.
3. Wellness Within : Une organisation bénévole à but non lucratif préoccupée par la santé et la justice et œuvrant pour la justice reproductive, l'abolition des prisons et l'équité en matière de santé.

La deuxième coalition était composée de deux groupes :

1. Feminists Fighting Femicide est un groupe ad hoc de Néo-Écossaises formé en réponse à la perte massive, qui s'emploie à épauler les survivantes de la violence masculine.
2. Persons Against Non-State Torture se décrit comme un soutien aux femmes qui dénoncent des actes de torture et de traite perpétrés dans le cadre de relations familiales ou qui y survivent.

La troisième coalition était composée de trois groupes :

1. Hébergement femmes Canada se décrit comme « une association pancanadienne dont la mission est de faire de l'élimination de la violence envers les femmes (VEF) une priorité ». Organisme de bienfaisance enregistré depuis 2012, l'organisation collabore avec ses membres – les réseaux de refuges provinciaux et territoriaux – pour s'assurer que les politiques publiques, les lois et les règlements sont éclairés par les connaissances et l'expérience des personnes travaillant dans les réseaux de refuges.
2. La Transition House Association of Nova Scotia (THANS) est un organisme de bienfaisance enregistré sans but lucratif qui représente 11 maisons de transition en Nouvelle-Écosse. Celles-ci offrent des services de crise et de transition aux femmes et aux enfants victimes de violence et d'abus. Trois de ses organisations membres (à Truro, Amherst et New Glasgow) ont joué et continuent de jouer un rôle important sur le plan de la sensibilisation, de la réponse aux préjudices de la violence familiale et de la violence entre partenaires intimes, et de la création d'un réseau de services de transition et d'hébergement pour les collectivités les plus touchées par les pertes massives.
3. Be the Peace Institute est un organisme sans but lucratif qui s'efforce de s'attaquer aux racines et aux conséquences de la violence fondée sur le sexe et de faire progresser le changement systémique pour l'équité entre les sexes et la justice sociale en Nouvelle-Écosse.

Les organisations basées sur le genre ont contribué à notre travail sur la violence basée sur le sexe et la violence entre partenaires intimes en participant aux phases 2 et 3 de nos procédures publiques.

Organisations liées à la police

Nous avons accordé la possibilité de participer à six organisations liées à la police, chacune connaissant bien les enjeux du maintien de l'ordre en Nouvelle-Écosse, un sujet au cœur de notre mandat. Les membres de quelques-unes de ces organisations ont été directement impliqués dans ces pertes massives. Quatre se sont vu accorder un statut indépendant en raison de leurs perspectives uniques. Nous avons décidé que la Atlantic Police Association (APA) et l'Association canadienne des policiers (ACP) étaient suffisamment proches dans leur raison d'être pour justifier une demande de participation en tant que coalition.

L'APA englobait l'ancienne Police Association of Nova Scotia. Elle joue un rôle administratif et de défense des intérêts des agents de police municipaux syndiqués, notamment ceux de Truro, Amherst, New Glasgow, Westville, Stellarton et Charlottetown. Dans sa demande, l'APA a déclaré que les membres qu'elle représente étaient en mesure de fournir des services de maintien de l'ordre pour aider à prévenir et à limiter ces pertes massives. L'APA était en coalition avec l'ACP, qui est une association nationale représentant les syndicats et les associations de policiers, dont 27 sections régionales relevant des compétences municipales, fédérale, autochtones et provinciales. L'ACP a affirmé être la seule organisation capable de parler d'un point de vue national du fonctionnement du personnel policier de première ligne dans tous les types de services de police.

La Fédération de la police nationale (FPN) est devenue en 2019 le seul agent négociateur accrédité de la GRC pour 20 000 membres réguliers, réservistes, sous-officières et sous-officiers, sous le grade d'inspectrice ou inspecteur. De nombreux membres de la FPN ont participé directement à l'intervention de la GRC lors de la perte massive.

La Nova Scotia Chiefs of Police Association (NSCPA) représente les chefs de police et les niveaux de direction et de gestion au-dessus du grade de sous-officière ou sous-officier dans toutes les forces municipales de la province, y compris la police militaire et d'autres organismes connexes d'application de la loi. Les officières et les officiers supérieurs de la GRC en Nouvelle-Écosse sont également des membres invités.

La RCMP Veterans Association of Nova Scotia est l'une des 30 divisions au Canada regroupant les agents retraités de la GRC. Ses membres possèdent une riche expérience du maintien de l'ordre en Nouvelle-Écosse ainsi que des connaissances qui ont aidé la Commission.

Enfin, le service de police de Truro est un service de police municipal situé dans le comté de Colchester. Il sert la population du centre de la Nouvelle-Écosse depuis 1875. Les membres de ce service de police travaillaient les 18 et 19 avril 2020 et ont participé dans une certaine mesure à l'intervention dans le contexte des pertes massives.

En tant que groupe, les organisations liées à la police ont amené des perspectives et une expérience nationales et locales sur une série de questions relatives au maintien de l'ordre relevant de notre mandat. La Fédération de la police nationale a participé à toutes les phases de nos procédures publiques, tandis que les autres organisations nous ont aidés lors des phases 2 et 3.

Orientations pour les futures enquêtes concernant les demandeurs collectifs et les coalitions

La Commission s'attendait à ce que chaque coalition interagisse avec elle et participe à ses activités en tant qu'entité unique. Cela signifiait que nous nous attendions à recevoir une correspondance du groupe, plutôt que des organisations individuelles; qu'une coalition enverrait un membre pour la représenter dans les réunions et les procédures et qu'elle fournirait une seule série d'observations orales et écrites. Cependant, nous avons constaté que les coalitions n'ont pas toujours adhéré à nos instructions de travailler ensemble en tant que groupe.

Lorsque les membres des coalitions n'ont jamais travaillé ensemble auparavant ni participé à une enquête publique, il serait utile de leur fournir un document les informant des attentes à leur égard.

Lors des consultations de la phase 3, lorsque la Commission a estimé qu'il serait utile d'entendre les perspectives uniques des membres des coalitions, nous avons invité ces dernières à envoyer plus d'un représentant pour participer.

Dans le but d'adopter des manières plus inclusives de participer à nos travaux, nous avons choisi de ne pas créer de classes de participation « limitée » ou « complète ». Néanmoins, on s'attendait à ce que certain(e)s Participant(e)s de groupe soient plus actifs au cours des phases 2 et 3 qui portaient sur des aspects plus distinctifs du mandat. Cependant, la délimitation de la Commission entre les Participant(e)s

de la phase 1 et ceux de la phase 2 n'était pas aussi claire qu'elle aurait pu l'être. À mesure que le processus se déroulait, il aurait été utile pour toutes les personnes concernées de recevoir des indications plus détaillées sur la manière de participer au processus, et sur le moment pour ce faire.

Pour maximiser le bénéfice de la participation, les enquêtes devraient offrir des lignes directrices aux Participant(e)s sur les attentes en ce qui concerne leur participation dès le début du processus.

Règles de pratique et de procédure

La Commission a élaboré ses Règles de pratique et de procédure (les Règles) à la suite des commentaires des Participant(e)s, et nous les avons adoptées le 16 août 2021¹². Ces Règles fournissaient le cadre des procédures publiques de l'enquête et visaient à garantir que tout le monde avait une compréhension commune des rôles, des processus et de l'approche utilisée.

Dans la mesure du possible, la Commission a choisi un vocabulaire moins légaliste et plus conforme à l'orientation du mandat, à savoir être guidé par des principes de l'approche réparatrice. Par exemple, plutôt que de désigner les personnes et les groupes qui avaient un intérêt direct et réel dans les travaux de la Commission comme des « parties », nous avons utilisé le terme « Participant(e)s » pour refléter la formulation des décrets¹³. Cette même approche faisait référence à la « possibilité de participation appropriée » plutôt qu'à la « qualité pour agir¹⁴. » Nous avons considéré que ce choix linguistique était plus conforme à une approche non accusatoire.

Outre le choix d'un vocabulaire différent, les Règles prévoyaient également des méthodes de travail qui diffèrent substantiellement des autres cadres juridiques. La règle 11, par exemple, énonce notre définition inclusive des procédures publiques, qui incluent les assemblées communautaires; les tables rondes d'experts, d'institutions ou de politiques; les groupes de témoins et les audiences¹⁵. C'est pourquoi

nous avons parlé de « procédures » publiques plutôt que d'« audiences » afin d'englober un éventail d'activités plus large que les témoignages. La règle 25 décrit le critère général des preuves qui peuvent être reçues par les commissaires, comme suit : « toute preuve qu'ils jugent pertinente et utile pour exécuter le mandat de la Commission¹⁶ ».

Les règles 26 à 30 traitent des documents fondamentaux et expliquent que l'une de leurs raisons d'être est de « faciliter la rationalisation des procédures orales de la Commission¹⁷ ». Les règles définissent ce qui peut être contenu dans les documents fondamentaux et comment les Participant(e)s auront la possibilité de contribuer à leur élaboration.

Les règles 35 et 43 visent à garantir que toute personne ou témoin puisse participer pleinement aux travaux de la Commission et précisent que la Commission examinera au cas par cas les demandes d'adaptation concernant le mode de témoignage des témoins. Cette flexibilité était offerte à la discrétion des commissaires.

La règle 52, qui porte sur la manière dont les témoins seront interrogés, reflète plusieurs aspects de la vision de la Commission. Premièrement, bien que la règle stipule que les Participant(e)s ont la possibilité de questionner les témoins, cette possibilité est liée aux intérêts particuliers d'un(e) Participant(e) et, conformément au rôle de ce dernier dans un processus inquisitoire, doit être guidée par les directives des commissaires. La règle fait référence aux « questions aux témoins » plutôt qu'au « contre-interrogatoire », ce qui indique clairement que l'objectif est d'aider la Commission à comprendre les preuves fournies¹⁸. Cette approche est abordée plus en détail au chapitre 4 dans la section Questions aux témoins.

Enfin, la règle 68 démontre l'engagement de la Commission envers l'inclusion en stipulant que « toute personne intéressée », et pas seulement les Participant(e)s, peut déposer une observation publique¹⁹. Ce libellé invitait les témoins, les membres de la collectivité et les personnes de tout le pays à contribuer aux travaux de la Commission.

Nos Règles de pratique et de procédure visent à faciliter la compréhension commune des processus non accusatoires de l'enquête et de leur fonctionnement en termes pratiques. Les Règles permettent également de soulever et de résoudre toute divergence d'opinions sur les rôles et responsabilités respectifs des Participant(e)s, des avocat(e)s de la Commission, etc. Nous avons toutefois constaté qu'un cadre fondé sur des règles se traduisait par une tendance, pour les avocat(e)s, à adopter des méthodes de travail plus traditionnelles, accusatoires et

légalistes. Rétrospectivement, l'utilisation d'un vocabulaire autre que celui basé sur les Règles aurait davantage correspondu à notre approche. Cela aurait également permis de signaler plus clairement aux avocat(e)s à quel point nous nous écartions des procédures plus familières.

Une solution de rechange à la description des processus d'une commission basée sur des règles peut aider à surmonter la tendance des avocat(e)s à adopter un comportement accusatoire.

Investir du temps et de l'énergie pour s'assurer que le cadre procédural soit bien compris par les participant(e)s aidera à définir des attentes communes et à éviter les malentendus.

Avis de faute

L'article 13 de la *Loi sur les enquêtes*²⁰ (fédérale) stipule que les commissaires d'enquêtes publiques doivent fournir un avis de faute présumée dans les cas où ils pourraient faire des commentaires défavorables sur la conduite d'une institution, d'un gouvernement, d'une société ou d'un individu dans leur rapport final. L'article 13 de la *Loi sur les enquêtes* stipule que :

La rédaction d'un rapport défavorable ne saurait intervenir sans qu'auparavant la personne incriminée ait été informée par un préavis suffisant de la faute qui lui est imputée, qu'elle ait eu la possibilité de se faire entendre en personne ou par le ministère d'un avocat²¹.

L'un des principaux objectifs de cette disposition de la *Loi sur les enquêtes* est d'informer le destinataire de l'avis prévu à l'article 13 qu'il a toute latitude pour répondre aux allégations de faute potentielle. Un avis de faute présumée est hautement confidentiel. L'avis n'est pas introduit dans les preuves par la Commission, et n'est pas non plus diffusé aux autres Participant(e)s.

Bien qu'il soit interdit aux enquêtes publiques de conclure à la responsabilité civile ou criminelle d'un individu, d'une organisation, d'un gouvernement ou d'une

institution, il est clair qu'elles ont le pouvoir d'imputer une faute conformément à la teneur de leur mandat²². La faute n'est pas définie dans la *Loi sur les enquêtes*. La Cour suprême du Canada a statué que la faute peut impliquer une « mauvaise » conduite ou une « gestion irrégulière²³. »

La règle 64 des Règles de pratique et de procédure de la Commission incorpore l'article 13 de la *Loi sur les enquêtes*. Elle prévoit ce qui suit :

Conformément à l'article 13 de la *Loi sur les enquêtes*, L.R.C. 1985, chap. 1-11, si les Commissaires prévoient qu'ils pourraient faire des commentaires défavorables sur la conduite d'une personne dans le rapport final, la personne sera informée de l'allégation de manière raisonnable et aura la possibilité d'être entendue.

La règle 65 stipule que « [c]et avis sera remis à cette personne de manière confidentielle²⁴ ».

La formulation de commentaires ou de conclusions défavorables n'était pas le principal objectif de l'enquête publique ni du rapport final. Dans nos constatations sur ce qui s'est passé, basées sur la description des actes et décisions des personnes impliquées, nous nous sommes concentrés sur l'influence et la manifestation des facteurs institutionnels, organisationnels, structurels et systémiques en présence.

Les destinataires des avis indiqués à l'article 13 ont été informés qu'il était interdit à la Commission, en vertu de ses décrets et de la loi, d'exprimer dans son rapport final toute conclusion ou recommandation concernant la responsabilité civile ou pénale potentielle de quelque personne, organisation ou institution que ce soit. Toutefois, les avis indiquaient clairement que les décrets de la Commission exigeaient des commissaires « d'enquêter et de tirer des conclusions sur les enjeux se rapportant à la tragédie qui est survenue en Nouvelle-Écosse les 18 et 19 avril 2020 », « de formuler les leçons retenues » et « de faire des recommandations pour éviter de tels événements tragiques à l'avenir²⁵ ».

Les avis confidentiels envoyés aux destinataires mentionnaient l'importance de comprendre que les commissaires n'étaient pas parvenus à quelque conclusion que ce soit concernant les faits ou les observations signalés. De tels avis n'indiquaient pas non plus si des constatations ou des commentaires défavorables seraient formulés à l'encontre des destinataires dans le rapport final. Ceux-ci étaient simplement informés que la Commission était tenue par la loi d'envoyer un avis au titre de

l'article 13 si une telle constatation *pouvait* être faite. Étant donné la communication continue et transparente de documents comme les documents fondamentaux, les rapports complémentaires d'enquête et les rapports techniques et d'experts commandés, nous avons prévu que les destinataires ne seraient probablement pas surpris par la nature des constatations que nous pourrions être amenés à faire à l'appui de nos recommandations éventuelles. En outre, nous avons noté que les avocat(e)s des Participant(e)s, dans leurs interrogatoires des témoins et dans leurs observations orales et écrites, nous avaient exhortés à formuler des constatations critiques sur certains Participant(e)s et d'autres personnes impliquées dans les pertes massives.

La Commission a également souligné que l'avis visait à rappeler aux destinataires qu'ils avaient eu la possibilité d'être entendus, comme l'exige l'article 13 de la *Loi sur les enquêtes* et comme le reflète la règle 64 des Règles de pratique et de procédure de la Commission. Un exemple d'avis de faute présumée est reproduit à l'annexe A. Les destinataires de ces avis ont répondu à la Commission par des observations qui ont été soigneusement examinées et étudiées par les commissaires.

Soutenir la participation et l'engagement public

Introduction et éducation

Même si les commissions d'enquête au Canada remontent avant la Confédération, les détails de leur fonctionnement ne sont pas bien connus du public. C'était également le cas pour de nombreux membres du personnel de la Commission avant le début de nos travaux. Une enquête publique est un processus officiel indépendant visant à examiner des questions ou des événements qui ont eu des effets importants sur le public. Par nature, chaque enquête est unique, a un mandat distinct et des domaines d'intérêt, des publics et des considérations régionales précises. Comme nous l'avons dit à plusieurs reprises, une enquête n'est pas un procès : il s'agit d'un processus inquisitoire. Si, dans un procès civil ou pénal, on se demande ce qui s'est passé et qui est à blâmer, dans une enquête, on se demande plutôt ce

qui s'est passé et pourquoi cela s'est passé de cette façon, afin d'apprendre comment les choses pourraient être améliorées au sein de la société.

Il serait dans l'intérêt du public de mieux comprendre les enquêtes publiques au Canada avant la tenue d'enquêtes futures et en dehors du cadre d'une enquête précise. En quoi et pourquoi les enquêtes publiques sont-elles différentes les unes des autres? Que pouvons-nous apprendre de ces enquêtes?

Aux premières étapes de notre travail, l'équipe chargée de l'engagement du public et des communications a étudié d'autres enquêtes au Canada et à l'étranger pour savoir comment on s'y était pris pour relever ce défi. L'équipe a également dû tenir compte des restrictions en place en raison de la COVID-19, qui ont considérablement limité le nombre d'activités possibles en personne dans les collectivités les plus touchées et en Nouvelle-Écosse en général. Bien que rien ne remplace la valeur des conversations en face à face, l'équipe a travaillé fort pour présenter la Commission et fournir des informations sur notre mandat et ce à quoi on pouvait s'attendre. Ce travail impliquait un certain nombre de tactiques et de canaux pour tisser des liens avec les gens.

En préparant les procédures publiques, nous voulions nous assurer que le plus grand nombre possible de personnes connaissait l'existence de la Commission et savait comment accéder aux informations ou poser des questions. Nous avons reconnu la complexité des informations contextuelles et le défi de les communiquer en regard des récits existants promouvant le conflit ou la conspiration. Nous savions également qu'une grande partie du matériel était dense et abstrait, surtout à ce stade précoce. Nous avons donc tenté de créer des options pour rendre le matériel le plus accessible possible. Nous avons fourni des informations par de nombreux canaux, notamment la publicité à la radio, dans la presse écrite et en ligne; les médias sociaux; les mises à jour par courriel et les réunions avec les parties prenantes. Dans la mesure du possible, nous avons essayé de créer des versions des lignes de temps, des processus et des documents fondamentaux dans un langage accessible, accompagnées de supports visuels. Notre équipe d'engagement a également travaillé en étroite collaboration avec l'équipe d'avocat(e)s de la Commission pour élaborer des présentations aux fins des procédures, afin de compléter les informations qu'ils présentaient. Nous avons continuellement cherché des moyens de rendre l'information plus facile à consulter et à assimiler.

Les gens accèdent aux informations de plusieurs façons. Il est donc important de relever les différentes méthodes de diffusion de l'information et de vérifier si cette dernière est bien reçue au cours d'une enquête, notamment auprès des personnes les plus touchées.

La quantité d'informations en présence lors d'une enquête peut être accablante pour toutes les personnes concernées. Les explications sur la gestion des documents, le flux d'informations et le moment auquel il faut s'attendre à des « avalanches » d'informations aident les gens à mieux se préparer.

Le calendrier de planification est l'un des éléments qu'on recherche le plus. Toute prévision ou certitude concernant la planification qui peut être fournie aux Participant(e)s est bénéfique – et appréciée.

Comme une grande partie du Canada rural, de nombreuses collectivités parmi les plus touchées en Nouvelle-Écosse ont un accès limité à Internet. Nous avons entendu parler des défis auxquels les collectivités ont été confrontées dans le contexte des pertes massives et de la couverture Internet et cellulaire. Étant donné que nous nous sommes attachés à rendre l'enquête inclusive et accessible – en permettant à toutes les personnes intéressées de participer, en particulier compte tenu des obstacles présentés par la pandémie et des commentaires du public lors des assemblées communautaires – nous étions particulièrement préoccupés par la disponibilité de l'Internet pour les collectivités les plus touchées. Nous avons demandé à la directrice exécutive de la Commission de se renseigner sur l'avancement des travaux de déploiement de la connectivité dans cette région. Elle a écrit au sous-ministre du Développement économique, soulignant l'importance de fournir des moyens de participer pleinement aux procédures à venir et exhortant le gouvernement à poursuivre et, en fait, à accélérer ce travail afin que le public puisse avoir accès aux travaux de la Commission. Elle a proposé une rencontre afin de transmettre ce que nous avons entendu et appris. Dans une lettre datée du 15 décembre 2021, le sous-ministre a répondu en faisant le point sur le déploiement de l'Internet dans la région et a déclaré que la province travaillait le plus rapidement possible pour combler les lacunes dans la fourniture de l'Internet à haute vitesse en Nouvelle-Écosse (voir document supplémentaire F).

Afin d'éliminer cet obstacle potentiel à l'accès du public à notre processus, la Commission a envoyé, dès le début de ses travaux, une carte d'information par la poste (à la manière d'un publipostage) aux personnes des collectivités touchées,

présentant la Commission et indiquant son site Web, son adresse électronique et son numéro de téléphone. Elle a aussi envoyé une autre carte d'information à chaque foyer de la Nouvelle-Écosse au début des procédures publiques. Cet envoi avait plusieurs objectifs, notamment celui d'informer les gens sur la manière de suivre les procédures de la Commission et de les prévenir que la conversation sur les pertes massives, y compris la couverture médiatique et le discours public, était sur le point de s'intensifier. En plus de ces envois, l'équipe a également pris des dispositions pour communiquer des annonces dans les journaux locaux et sur les ondes des stations de radio locales, ainsi que des messages ciblés sur les médias sociaux.

Nous avons développé le site Web de la Commission pour en faire une plateforme centrale de communication d'informations qui aiderait les gens à mieux comprendre le fonctionnement des enquêtes, notre mandat et ce à quoi ils pouvaient s'attendre. Le site Web de la Commission comprenait des FAQ ainsi qu'une section Lexique. En notre qualité de commissaires, nous avons enregistré une vidéo pour nous présenter et expliquer nos objectifs et notre plan pour la Commission. Le site Web s'est développé au fur et à mesure de l'avancement des travaux, publiant des informations clés, des documents et des retransmissions des procédures publiques sur le Web. Des informations nouvelles et importantes ont également été publiées sur les médias sociaux et autres canaux de communication de la Commission.

Les efforts de sensibilisation se sont avérés fructueux, puisque la fréquentation du site Web, les appels téléphoniques, les courriels, les observations et d'autres types de contacts publics ont augmenté en réponse aux envois et aux publicités de la Commission. En l'absence de mesures formelles, il est difficile d'évaluer à quel point ces approches ont permis au public de mieux comprendre l'enjeu. Toutefois, nous pouvons affirmer que, tout au long de nos activités de mobilisation, de nombreuses personnes ont répondu aux demandes d'enquêtes et d'observations, ont formulé des recommandations progressistes et des suggestions qui démontrent une compréhension approfondie de la Commission et de ses processus. Dans le même temps, nous avons également reçu des commentaires continus de personnes qui s'attendaient à ce que la Commission attribue des blâmes et fasse des constatations de responsabilité, contrairement à notre mandat.

La planification des communications

Dès le départ, nous avons élaboré une stratégie de communication pour aider la Commission à réaliser son mandat tel qu'il est prescrit dans les décrets. L'équipe des communications a élaboré une approche et des recommandations relatives au dialogue avec toutes les parties prenantes, y compris le public, pour définir les priorités et essayer de fournir des informations sur un processus complexe. Les communications ont aidé la Commission à remplir son mandat en mobilisant de manière proactive les principaux intervenants et le public afin de susciter leur soutien, leur confiance et leur adhésion au processus. En fin de compte, notre stratégie de communication a été conçue pour établir une base pour la compréhension du processus d'enquête, puis des recommandations et des constatations dans le rapport final. Elle a évolué au rythme de l'approche progressive de la Commission, en s'inspirant des contributions et des commentaires des équipes de la Commission, des parties prenantes et du public.

Intention globale de la communication : Préciser les causes, le contexte et les circonstances entourant les pertes massives d'avril 2020 en Nouvelle-Écosse et formuler des recommandations utiles pour aider à rendre les collectivités plus sûres au Canada.

Nos objectifs de communication étaient d'inspirer la confiance par le biais d'un processus transparent et indépendant, entrepris avec compassion et motivé par le désir de fournir des recommandations importantes pour aider à rendre les collectivités plus sûres à l'avenir. La planification des communications et de la mobilisation est alignée sur ces valeurs.

Pour élaborer un plan de communication des travaux de la commission d'enquête, l'équipe a entrepris des recherches et s'est adressée à des experts. Une partie de ces recherches comprenait un examen des enquêtes menées au Canada et dans le monde et de la façon dont elles ont été communiquées à des publics précis. Nous avons également demandé l'avis des journalistes et effectué des analyses des médias et des médias sociaux pour comprendre les thèmes actuels et les domaines d'intérêt entourant les pertes massives.

Perspectives

Aperçus de l'examen du paysage médiatique et social :

- *L'activité observée dans les médias sociaux et traditionnels a été considérable et soutenue.* Au cours des quatre premiers mois qui ont suivi les pertes massives, tous les jours, il y a eu en moyenne 750 mentions dans les médias sociaux et plus de 100 mentions dans les nouvelles en ligne concernant les pertes massives. Entre août 2020 et janvier 2021, il y a eu environ 100 mentions dans les médias sociaux et 20 mentions dans les médias traditionnels par jour, ce qui représente la base de référence ajustée du volume après le pic d'activité initial associé aux pertes massives elles-mêmes.
- *Les médias de niche et l'activité connexe des médias sociaux ont alimenté une part importante de la conversation.* Bien que les principaux médias et les plateformes de médias sociaux aient alimenté une grande partie de la conversation, nous avons observé une activité soutenue menée par des groupes et des individus qui se sont concentrés sur les pertes massives.
- Dans l'ensemble, les conversations sur les médias sociaux et la couverture médiatique traditionnelle ont révélé une érosion générale de la confiance envers les institutions publiques à la suite des pertes massives.

Perspectives tirées de l'examen d'autres enquêtes

Parmi les autres enquêtes examinées, citons l'Enquête nationale sur les femmes et les filles autochtones disparues et assassinées, la Réponse du gouvernement du Canada à la Commission d'enquête relative aux mesures d'investigation prises à la suite de l'attentat commis contre le vol 182 d'Air India, la Commission d'enquête sur Walkerton, la Commission d'enquête sur Ipperwash, la Commission royale d'enquête sur les mauvais traitements dans les établissements de soins (Nouvelle-Zélande), l'Enquête sur la tour Grenfell (Royaume-Uni) et la Commission de vérité et réconciliation du Canada.

L'examen des approches de communication et des résultats de ces enquêtes a permis d'orienter notre planification en matière d'engagement public et de communication. Même si de nombreuses enquêtes ne disposaient pas des mêmes

plateformes ou niveaux de mobilisation, il a été utile de comprendre comment elles abordaient l'engagement.

Apport des médias

Nous avons reçu une rétroaction utile de la part des membres des médias :

- *L'accès à l'information était une priorité absolue.* Les médias ont systématiquement cité le manque d'accès à l'information comme une préoccupation lors de la couverture des enquêtes ou des investigations en général. Certains journalistes ont mentionné qu'ils recevaient des documents le jour même d'une procédure, voire une heure avant qu'elle ne commence, et qu'il était difficile de les examiner et d'en rendre compte alors que les procédures étaient en cours.
- *Contenu destiné aux canaux multiples.* Les canaux médiatiques varient; il était donc important d'examiner la manière dont le contenu serait transmis dans la presse écrite, à la radio, à la télévision ou en ligne. Les clips vidéo et audio sont de plus en plus importants.
- *Accès à la salle des procédures et couverture.* Les discussions se sont poursuivies pendant les restrictions entourant la COVID-19, et de nombreux événements médiatiques ont eu lieu de manière virtuelle. Les médias avaient l'habitude de travailler avec des caméras communes (une caméra filme et partage les images avec plusieurs médias) et ont suggéré que cette technique fonctionnerait pour l'enquête. Dans la mesure du possible, les médias ont souhaité être présents sur place lors des procédures publiques.

Objectifs de communication

Sur la base de la rétroaction ci-dessus, nous avons développé une approche qui comprenait les objectifs suivants :

- Établissement de bases permettant une compréhension du processus d'enquête.
- Mobilisation des publics et des médias prioritaires.
- Éducation et gestion des attentes au fur et à mesure que nous entreprenons notre travail.

- Préoccupation pour les personnes dans notre travail, avec pour priorité de ne pas causer davantage de préjudices.

Priorités en matière de communications

Pour atteindre les objectifs de communication, nous avons déterminé les priorités suivantes :

- *Utiliser des communications proactives, directes et intégrées pour renforcer la compréhension, la confiance et l'adhésion du public au processus d'enquête :* Comprendre et anticiper les principaux jalons tout au long du processus d'enquête pour garantir la communication de messages intégrés et réfléchis à nos publics à chaque étape. Il est essentiel d'aller à la rencontre du public là où il se trouve et d'adopter une approche tactique diversifiée en matière d'engagement et de communication proactive pour favoriser la compréhension et la confiance.
- *Communiquer avec soin :* Commencer par une perspective communicationnelle tenant compte des traumatismes. Veiller à ce que les personnes les plus directement touchées soient les premières à être informées par les canaux qui répondent le mieux à leurs besoins.
- *Transparence des médias – faire en sorte qu'il soit facile pour les médias de s'informer :* Être réactif et s'adresser directement aux médias pour établir des relations et fournir des informations précises dans l'intérêt des familles et des collectivités.
- *Utiliser la participation du public pour soutenir les constatations de l'enquête :* Établir une communication ouverte et transparente pour mobiliser et informer le public sur les constatations de l'enquête, avec pour objectif à long terme un changement de politiques publiques.
- *Faire en sorte que chaque mot compte :* Être attentif au ton de chaque communication et tenir compte des différents points de vue.
- *Rendre le contenu pertinent :* Élaborer le contenu pour répondre aux publics « là où ils se trouvent » par le biais des canaux qui répondent le mieux à leurs besoins.
- *Sortir des sentiers battus :* Explorer et mettre en œuvre des moyens créatifs pour éduquer et mobiliser les parties prenantes dans le processus et les sujets du mandat de l'enquête tout au long du déroulement de la Commission.

L'établissement d'un nom et d'une identité visuelle

Dès le départ, l'objectif était d'inspirer la confiance grâce à un processus transparent et indépendant, entrepris avec compassion et motivé par la volonté de mieux protéger et servir à l'avenir l'ensemble des Néo-Écossais(es), voire tous les Canadiens et toutes les Canadiennes. Le nom et l'identité visuelle allaient marquer l'aspect et la convivialité de tous les documents produits par la Commission – y compris, entre autres, les rapports, le site Web, les profils de médias sociaux et les documents d'approche de la collectivité – et ont donc été soigneusement étudiés.

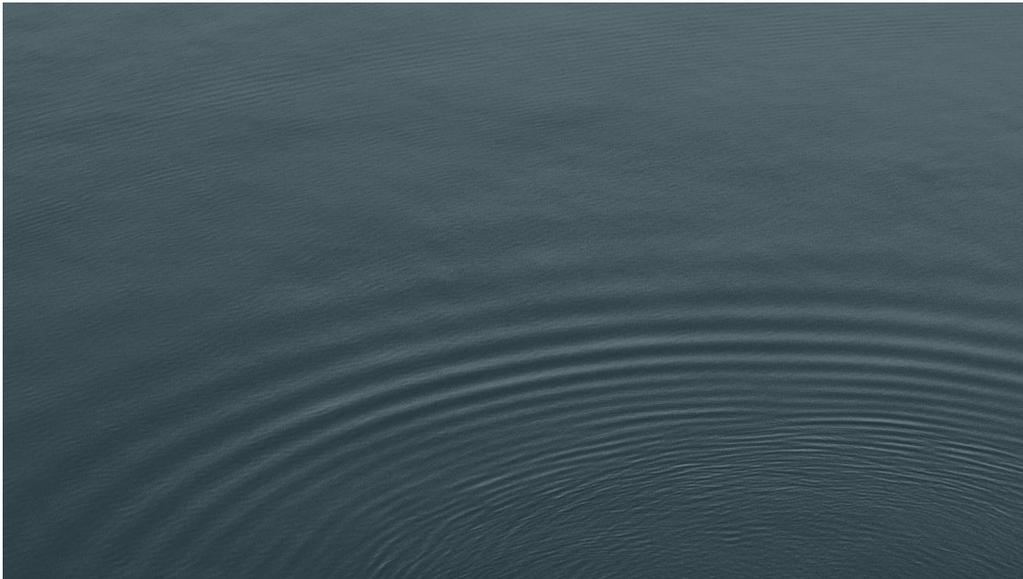
Le nom officiel que nous avons utilisé pour la Commission était « La Commission conjointe fédérale-provinciale sur les pertes massives d'avril 2020 en Nouvelle-Écosse », tandis que la version abrégée (pour l'usage courant) était « Commission des pertes massives ». Pourquoi l'adoption de ce nom plus court? C'est que si nous n'utilisions que la version longue, cela augmentait les chances qu'elle devienne un acronyme ou que le nom soit déterminé par d'autres (par ex. « Nova Scotia Shooting Commission » ou « Commission sur les fusillades en Nouvelle-Écosse »). Notre version abrégée était axée sur l'intention de garder l'enquête accessible. Nous avons également tenu compte du fait que la plupart des mentions à ce moment-là se référaient aux événements sous l'appellation de « fusillades de Portapique. » Nous avons reconnu que ces événements s'étaient produits dans de nombreuses collectivités; les dommages ont été causés de plusieurs façons – pas seulement par les fusillades – et ont eu un large impact sur un grand nombre de personnes. Nous voulions donc nous assurer que le nom était inclusif. **Nous avons également pris l'engagement de ne pas abréger le nom (par ex. CPM) par respect pour les personnes les plus touchées.**

Avant de pouvoir créer un site Web, il fallait créer une identité et un style. Il a été décidé que l'identité devait refléter les valeurs de l'enquête : l'indépendance, le respect et la transparence, ainsi que la compassion, la prévenance, l'intégrité et la crédibilité. Lors de la création de l'identité visuelle, nous avons à nouveau examiné d'autres enquêtes menées dans le pays et ailleurs dans le monde. Nous savions en outre qu'une grande partie de l'enquête serait consultée en ligne.

Nous voulions être sûrs de démontrer l'importance de l'enquête et de nous engager à formuler des recommandations politiques qui auraient un impact positif à l'avenir. Il était important que le design reflète la nature indépendante et sérieuse de la Commission – elle ne devait pas ressembler à un bras du gouvernement

provincial, de la GRC ou d'autres institutions. Nous voulions que le matériel soit cohérent, simple et accessible tout au long du processus.

Quelques notes sur le développement de l'identité : Chaque mot avait son propre dessein et un poids égal pour renforcer la gravité et l'impact à chacun de ces égards. Symboliquement, les trois lignes parallèles représentent les grands domaines d'intervention de la Commission : Passé | Présent | Futur. L'image de vagues que nous avons utilisée tout au long de l'enquête visait à reconnaître les très nombreuses personnes et collectivités, en plus des personnes les plus touchées, sur lesquelles les pertes massives ont eu un impact majeur. Ce concept vise à communiquer visuellement cet impact.



Ce design sobre s'est révélé efficace pour l'enquête en créant quelque chose de familier et de simple que les gens pouvaient reconnaître. Nous avons reçu des commentaires positifs à ce sujet tout au long de l'enquête. Une fois le design établi,

nous avons créé des modèles pour produire des documents d'une manière simple et assurer la cohérence visuelle.

Les premiers efforts d'approche

Nous savions que les gens cherchaient à se renseigner rapidement après l'annonce de la Commission. Or, le bureau n'avait pas encore été établi et les comptes de messagerie n'étaient pas encore créés. Nous avons donc fait en sorte qu'une lettre soit envoyée aux familles des défunts dès le début, avec le soutien du programme provincial de services aux victimes, pour leur faire savoir que la Commission travaillait à la mise en place d'un bureau et d'un site Web et leur demander s'ils souhaitaient recevoir des mises à jour régulières de notre part. Nous avons également demandé si d'autres parents devaient être inclus. Une fois le site Web développé au début du mois de décembre 2020, les premières personnes que nous avons informées de son existence ont été les familles les plus touchées.

Lorsque nous avons lancé le site Web, nous avons informé les médias et leur avons demandé s'ils souhaitaient recevoir des mises à jour régulières. Bien que concentrés sur le recrutement d'une équipe et la planification de notre travail, nous nous sommes également attachés à fournir des mises à jour régulières et cohérentes dès que nous avons des informations à communiquer. Nous étions conscients du peu d'informations que les gens avaient reçues et nous voulions donc en fournir le plus possible, même dans les premiers jours. Les familles et les services d'aide aux victimes nous ont également dit que de nombreuses familles étaient consternées de constater que les mises à jour antérieures ne leur parvenaient que par le biais des médias, au lieu de recevoir d'abord les nouvelles informations directement de la part des responsables. Comme indiqué précédemment dans ce chapitre, nous avons décidé d'informer les familles participantes de toute mise à jour avant de la communiquer aux médias ou de la publier.

Le fait d'effectuer le travail d'approche dès le début et de fournir des mises à jour nous a permis d'établir des listes de distribution. Nous voulions fournir des informations directement. Nos listes se sont allongées au fil des demandes continues des familles, des médias et des groupes de parties prenantes pour recevoir les mises à jour.

Au début d'une enquête, il est dans l'intérêt de tous de prendre le temps de discuter avec les participants des rôles, du mandat et des attentes. Il vaut également la peine de prendre le temps de cerner les risques de comportement litigieux ou accusatoire et de prédéterminer les mesures à prendre pour les atténuer et les rectifier s'ils se produisent.

Il est utile de cocréer des canaux de communication avec les Participant(e)s (les familles, par exemple) dès le départ, afin qu'ils reçoivent directement et en temps utile les informations qu'ils recherchent et qu'ils disposent d'un moyen de demander des renseignements sur des questions comme la logistique. Il est également conseillé d'envisager un rôle comme celui d'agent de liaison ou de navigateur pour les familles qui peut répondre à différentes questions, qu'il s'agisse de santé mentale, de procédures, de demandes des médias, d'informations générales, de logistique ou de financement.

L'engagement et la manière dont la communication a été abordée

Communication entourant le processus

Le mandat et l'échéance de l'enquête ont été définis dans les décrets. Une enquête est un processus complexe comportant des règles, des procédures, des interdépendances, des échéances et des résultats à obtenir. La conception de l'enquête s'est inspirée des pratiques de nombreuses enquêtes antérieures et a nécessité une approche tenant compte des traumatismes. Nous devons trouver des moyens de jeter les bases – de définir dès le départ les phases, le calendrier et les règles et de les transmettre aux Participant(e)s comme au public. Nous avons cherché à faire notre travail d'une manière profondément relationnelle, afin de favoriser l'inclusion, la compréhension et l'accès. Il est compréhensible que le grand public se soit principalement concentré sur « ce qui s'est passé. » La complexité de l'ensemble du mandat a été reconnue dans une certaine mesure, mais le centre d'intérêt principal était d'obtenir des réponses concernant ce qui s'était passé pendant ces 13 heures, du samedi soir 18 avril au dimanche matin 19 avril 2020.

Accessibilité et approche communautaires

Ligne téléphonique générale et adresse électronique

Comme on l'a vu, il était important d'atteindre les gens par le biais de divers canaux pour s'assurer qu'ils connaissaient le travail de la Commission et savaient comment poser des questions, fournir des informations potentiellement précieuses sur les pertes massives ou relater leur expérience.

La Commission a mis en place et maintenu un numéro de téléphone 1-800 et un numéro local en Nouvelle-Écosse, ainsi qu'une adresse électronique générale (info@masscasualtycommission.ca). À la fin du mois d'octobre 2022, notre équipe chargée de l'engagement du public et de la communication avait répondu à plus de 700 courriels et à plus de 230 appels téléphoniques du public. De nombreux membres du public ont également utilisé ces moyens pour donner leur avis sur notre processus.

La ligne téléphonique aboutissait directement sur la boîte vocale, et deux personnes surveillaient les messages et les transmettaient à la personne appropriée pour qu'elle y réponde dans les 24 heures. Maureen Wheller, directrice des relations communautaires, a répondu à la majorité des appels téléphoniques et a souvent assuré un suivi si l'appelant avait une question à laquelle elle ne pouvait pas répondre immédiatement.

L'équipe des communications surveillait la boîte aux lettres de l'adresse électronique générale, plutôt que de recourir à une réponse automatique. Les membres de cette équipe ont rédigé les réponses en consultation avec un représentant de chaque équipe de la Commission, en fonction des questions. La majorité des expéditeurs ont reçu une réponse dans un délai d'une semaine. Le temps de réponse variait en fonction de la complexité des questions ou de la disponibilité du membre de l'équipe concerné. En période de forte activité pour la Commission, certaines réponses ont pu prendre plus de temps. Nous avons élaboré des lignes directrices pour déterminer quels courriels recevraient une réponse – la grande majorité d'entre eux en ayant reçu une. Conformément aux lignes directrices, les courriels excessivement agressifs ou impolis n'ont pas reçu de réponse, pas plus que ceux vendant des services ou qui étaient sans rapport avec la Commission.

Il est important de créer un moyen pour les collectivités de faire part de leurs expériences, en particulier lorsqu'elles ont subi un traumatisme considérable.

Le suivi des informations que les gens recherchent permet de répondre de manière pertinente aux questions du public.

L'écoute des questions de la collectivité et du public façonne l'approche communicationnelle et exige de l'agilité et de la réactivité. Il faudra peut-être modifier les plans pour répondre aux besoins.

Les conversations individuelles et les séances de groupe permettent d'entendre des questions particulières et d'y répondre. Elles demandent plus de temps, mais sont appréciées.

La correction des inexactitudes mentionnées dans les médias et les médias sociaux demande beaucoup de temps, mais est importante.

Les efforts de communication sont axés sur les faits et visent à transmettre des informations plutôt qu'à persuader les gens ou à faire ressortir des conclusions. Nos efforts de communication ont permis aux médias de recevoir les informations existantes, de connaître des décisions prises et leurs motifs. Toutefois, l'équipe des communications n'a pas essayé activement de modifier les récits ni de promouvoir un point de vue quelconque.

Dans l'ensemble, la ligne téléphonique générale et l'adresse électronique ont été largement utilisées et se sont révélées utiles tant pour le public que pour la Commission. Les informations reçues allaient des problèmes techniques signalés à la Commission pendant les procédures à la fourniture d'informations à examiner par l'équipe d'enquête. Ces canaux ont également donné à la Commission une idée de ce qui était le plus important pour le public ou des sujets qui nécessitaient potentiellement des informations ou des explications supplémentaires. De nombreuses personnes ont utilisé ces canaux à plusieurs reprises et ont pu partager les informations reçues au sein de leurs réseaux.

Visites de sites

Au cours de l'été et de l'automne 2021, les restrictions liées à la pandémie se sont assouplies en Nouvelle-Écosse, ce qui a permis aux équipes de la Commission de

faire davantage d'interventions sur le terrain et d'approcher davantage les collectivités. Nous avons invité le public à contacter la Commission s'il pensait avoir des informations importantes pour l'enquête et nous avons inclus cette invitation dans toutes les communications avec le public à ce moment-là. Les membres du personnel de la Commission ont eu de nombreuses conversations avec le public pour donner suite aux informations fournies par les membres de la collectivité.

Comme nous l'expliquons ci-dessous, l'équipe d'enquête de la Commission s'est rendue à plusieurs reprises dans les collectivités les plus touchées, en particulier dans les secteurs où se trouvaient les scènes de crime, afin de recueillir des informations et des images destinées à alimenter son enquête et à enrichir ses procédures publiques. La Commission était consciente que sa présence dans des lieux où les personnes avaient subi un tel traumatisme pouvait être difficile à vivre pour certains membres de la collectivité. Par exemple, nous voulions éviter que quelqu'un soit effrayé s'il voyait un inconnu sortir des bois près de chez lui. Pour éviter une telle situation, l'équipe des communications a veillé à ce qu'un certain nombre de mesures soient prises avant et pendant ces visites afin que les membres de la collectivité soient informés de ce qui se passait.

Avant la visite d'un site, la Commission publiait des avis communautaires sur son site Web et sur les médias sociaux pour informer les gens des dates, ainsi que des heures et des lieux approximatifs²⁶. Ces informations étaient également transmises aux stations de radio locales, tandis que les entreprises ou organisations de la région servant de carrefours communautaires ou de points de renseignements ont été informées par téléphone. Lors de ces visites, les équipes sur le terrain utilisaient des enseignes de sol ou des panneaux sandwich pour indiquer qu'elles travaillaient dans le secteur; sur cette signalisation figuraient des coordonnées en cas de questions.

L'équipe des communications s'est également coordonnée à l'avance avec les médias afin de limiter la présence de ces derniers dans les collectivités. Les médias se sont montrés coopératifs et se sont coordonnés pour envoyer une caméra commune ou un journaliste qui partagerait des images de la Commission au travail, limitant ainsi le nombre de voitures et de caméras sur place.

Pour l'essentiel, les visites se sont déroulées sans anicroche. L'équipe a reçu des commentaires de certains membres de la collectivité qui estimaient que la signalisation dans le secteur était troublante et ont demandé qu'elle soit retirée. L'équipe d'enquête s'est exécutée. Comme toujours, lorsque l'on travaille avec les personnes

les plus touchées, la priorité est de les tenir informées et de leur permettre de choisir et de contrôler la manière dont elles interagissent avec la Commission.

Assemblées communautaires

Toujours à l'automne 2021, la Commission a organisé six assemblées communautaires. Ces événements ont permis aux membres des collectivités affectées de rencontrer les membres des équipes de la Commission, d'en savoir plus sur cette dernière et de poser des questions.

Ces événements se sont tenus à Debert, Milford, Millbrook, Truro, Wentworth et Dartmouth. Les horaires étaient variés pour offrir un éventail d'options aux membres de la collectivité. Les informations partagées étant les mêmes à chaque endroit, le public a été invité à participer à l'événement qui lui convenait le mieux. Des kiosques d'information ont permis aux personnes prenant part aux assemblées d'aborder les sujets précis qui les intéressaient le plus. Les membres de la collectivité ont pu progresser à leur propre rythme, poser des questions au personnel de la Commission et, par le biais de cartes de commentaires et de sondages, indiquer la manière dont ils aimeraient recevoir des nouvelles de la Commission à l'avenir.

La formule de visite libre a permis aux membres de la collectivité de participer à tout moment à ces événements de deux heures, en fonction de leur emploi du temps. Les personnes présentes aux assemblées pouvaient emporter des documents imprimés chez eux et les remettre aux membres de leur famille et à leurs amis.

Le personnel présent aux assemblées communautaires représentait les équipes de la Commission chargées des affaires juridiques, des enquêtes, des politiques et de la recherche, de la santé mentale, de l'engagement du public et des communications. Les membres des équipes étaient disponibles pour des conversations privées prolongées avec les membres de la collectivité s'ils souhaitaient fournir des informations officiellement.

Chaque emplacement offrait un espace séparé servant de salle de bien-être dédiée et accessible à tous ceux qui avaient besoin d'un moment de solitude. Afin de fournir des ressources en matière de santé mentale, la salle de bien-être offrait un espace calme, du counseling si nécessaire, et du matériel de lecture ou des activités comme des casse-têtes.

Les médias étaient autorisés sur place pendant les 30 premières minutes de chaque événement, puis devaient quitter les lieux ou rester à l'extérieur pour respecter les personnes y prenant part.

Plus de 100 personnes ont assisté aux assemblées communautaires et les réactions ont été globalement positives, même si certaines s'attendaient à trouver plus d'informations sur ce qui s'était passé lors des pertes massives. Nous leur avons expliqué que notre mandat était de découvrir ce qui s'était passé et que des réponses seraient fournies tout au long des procédures et dans notre rapport final. Les discussions lors de ces assemblées communautaires ont permis à la Commission de comprendre le peu d'informations qui avaient été transmises avant notre enquête et le niveau élevé d'intérêt et de préoccupation dans la collectivité, ce qui nous a aidés à planifier les communications futures avec le public.

La Commission a également constaté le chagrin important que la collectivité ressentait et a compris que les gens voulaient raconter leurs expériences. Ces expériences ont illustré l'effet de vague que les pertes massives ont eu dans toute la Nouvelle-Écosse et au-delà. La rétroaction recueillie lors de ces assemblées communautaires allait éclairer le processus de l'enquête « Racontez votre expérience », dont nous parlerons au chapitre 4.

Présentations communautaires

Outre les assemblées communautaires, la Commission a fait, au cours de l'été et de l'automne 2021, une série de présentations de son approche. Ces présentations étaient accessibles sur demande pour toute organisation, la Commission ayant également offert de faire une présentation générale comprenant une période de questions pour les groupes communautaires. Animées par les équipes chargées de l'engagement du public et les avocat(e)s de la Commission, ces présentations, dont certaines ont ensuite été webdiffusées ou affichées publiquement, ont été faites devant la Fédération des municipalités de la Nouvelle-Écosse, le Conseil de bande de Millbrook, la Municipalité régionale d'Halifax et le Rotary Club de Truro, entre autres. Elles s'inscrivaient dans le cadre de l'effort global visant à garantir que les leaders communautaires entendent directement la Commission parler de son enquête indépendante, qu'ils aient l'occasion de poser des questions et qu'ils sachent comment communiquer avec la Commission si des questions ou des préoccupations étaient soulevées dans leur collectivité.

Parallèlement, nous avons également organisé des cafés-rencontres dans les collectivités avec les leaders et les membres afin de trouver des lieux potentiels pour la participation communautaire, de comprendre comment ils recevaient leurs informations et de recueillir tout conseil d'ordre général qu'ils souhaitaient nous fournir.

L'approche directe et les présentations nous ont permis d'établir des liens avec les membres et les leaders de la collectivité. En plus d'expliquer le processus d'enquête, nous avons pu répondre aux questions. De nombreuses personnes ont apprécié d'avoir la possibilité de s'informer sur les travaux de la Commission d'enquête et sur ce à quoi elles pouvaient s'attendre. Elles ont également apprécié de savoir comment elles pouvaient contribuer aux prochaines phases et ce qu'elles pouvaient faire une fois les recommandations élaborées.

L'approche et l'engagement des parties prenantes

L'approche de la collectivité et des parties prenantes est restée un pilier majeur du travail de notre équipe d'engagement du public et des communications. Lorsque nous avons commencé à avoir une idée précise des informations que la Commission allait communiquer dans le cadre des procédures publiques, l'importance de dialoguer avec les organisations communautaires, les médias et tous les ordres de gouvernement est ressortie encore davantage. Nos objectifs étaient de leur dire ce à quoi ils devaient s'attendre et d'entendre ce qui aiderait les collectivités à se préparer à leur participation aux travaux de la Commission.

Groupe de travail de soutien intégré

Tout en veillant à préserver l'indépendance de la Commission, les membres de l'équipe des communications, des relations communautaires et de la santé mentale se sont joints au groupe de travail sur le modèle de soutien intégré, dirigé par la province de la Nouvelle-Écosse. Il s'agissait d'un groupe de travail intergouvernemental et interagences créé pour renforcer la capacité du système à mettre en place des communications, des mesures de soutien, des services et des processus plus coordonnés et intégrés pour les familles et les autres personnes les plus touchées par les pertes massives. Le groupe de travail a été mis sur pied pour générer

des informations clés sur les obstacles structurels et pour travailler de manière plus intégrée d'un système à l'autre.

L'un des objectifs du groupe était de jouer un rôle rassembleur et facilitateur en matière d'échange d'informations. L'intention n'était pas de forcer cet échange, mais de fournir une occasion d'éclairer les décisions respectives sur les approches de communication coordonnées et d'adopter une approche mieux articulée et intégrée pour soutenir les besoins à long terme des familles.

Les membres du groupe comprenaient des représentants des organisations suivantes :

- le ministère de la Justice de la Nouvelle-Écosse : services d'aide aux victimes (Initiative d'orientation vers les ressources en matière de soutien communautaire) et unité des initiatives des approches réparatrices;
- le Service de médecin légiste de la Nouvelle-Écosse;
- l'Unité de liaison pour l'information à l'intention des familles de la GRC;
- le ministère de la Santé et du Mieux-être de la Nouvelle-Écosse : Programme de santé mentale et de traitement des dépendances;
- le ministère de l'Éducation et du Développement de la petite enfance : SchoolsPlus;
- le Bureau des approches centrées sur le citoyen; et
- la Commission des pertes massives.

Ces séances ont permis de mieux comprendre les services offerts dans les collectivités et de recueillir des commentaires généraux (par ex. sur l'impact sur les enseignants dans les écoles). Les discussions, tenues à un niveau très général pour préserver l'indépendance et la confidentialité, nous ont permis de rendre compte du nombre de ministères au sein du gouvernement provincial liés aux pertes massives ainsi que la nécessité d'une réponse coordonnée. Lorsqu'il s'agit d'aborder des problèmes systémiques, si les informations existent en de nombreux endroits, elles peuvent se retrouver encapsulées dans des silos, sans qu'aucun effort délibéré ne soit fait pour les coordonner.

Réunions du secteur communautaire

Au début de l'année 2022, l'équipe de la Commission a mené une vaste campagne de sensibilisation auprès d'un grand nombre de groupes communautaires et les a invités à participer à des réunions avec d'autres organisations ayant des intérêts communs. Ces réunions du secteur communautaire comprenaient des groupes axés sur le soutien aux jeunes, des groupes basés dans les collectivités les plus touchées, des organisations de santé mentale, des organisations bénéficiant d'un large soutien communautaire comme Centraide/United Way et le YMCA, et des groupes de soutien aux femmes. Au départ, nous avions l'intention de poser des questions sur les sujets d'intérêt pour le travail de la Commission. Les assemblées communautaires nous ont permis de nous rendre compte du peu d'informations que les gens détenaient sur les pertes massives et sur notre travail. À ce moment, les documents fondamentaux étaient en cours d'élaboration et nous étions conscients de la quantité comme du caractère percutant des informations à venir. Nous étions également conscients que ces informations pouvaient avoir un impact sur de nombreuses personnes après que tant de temps se fut écoulé, et que nous allions commencer à les communiquer en février 2022, pendant les mois sombres et froids de l'hiver.

Les membres de l'équipe de la Commission ont donc rencontré ces groupes afin de recueillir leur avis sur la meilleure façon de préparer le public aux procédures à venir. Nous nous sommes attachés à faire savoir aux groupes communautaires que des informations difficiles allaient être révélées; nous voulions qu'ils en soient conscients afin qu'ils puissent se préparer à aider leur collectivité en cas de besoin. Nous avons également demandé des conseils sur les mesures que nous pouvions prendre à l'avance.

Le dialogue amorcé avec les groupes du secteur communautaire dès le début permet d'obtenir un éclairage et une rétroaction sur les meilleurs moyens d'échanger avec les collectivités, à grande et à petite échelle.

Lors de nos assemblées communautaires, nous avons appris à quel point peu d'informations étaient connues sur les pertes massives. Nous étions conscients de la sensibilité et de la quantité d'informations qui accompagneraient les documents fondamentaux, pendant une période de l'année sombre et hivernale. Nous avons donc travaillé avec des organisations de santé mentale, des groupes du secteur communautaire et les médias pour les avertir de ces informations

difficiles à venir et, en nous appuyant sur leur rétroaction, nous avons suggéré des moyens de se préparer.

Les organisations communautaires ont contacté directement leurs collectivités pour leur proposer des offres et des conseils et ont exprimé leur satisfaction d'avoir la chance de se préparer.

L'établissement de liens avec les organisations du secteur communautaire offre une possibilité d'approche collaborative. Les groupes aiment avoir l'occasion de tisser des liens, d'apprendre et d'échanger leurs observations. Ce type de liens offre également la possibilité de reprendre contact ultérieurement pour discuter des recommandations issues du rapport.

Les enquêtes peuvent avoir besoin de mobiliser de manière proactive les personnes les plus directement touchées. Nous avons entendu et appris que de nombreuses personnes avaient subi des traumatismes importants, mais qu'elles ne voulaient pas se mettre en avant ni faire passer leurs expériences ou leurs besoins avant ceux des autres.

L'appui aux mesures de soutien à la santé mentale est une affaire complexe. L'accès à ces services est particulièrement compliqué lorsque le système est en crise. Nous avons appris à quel point il était souvent difficile d'accéder aux organisations du secteur communautaire et aux services de la province et de s'y retrouver. Certaines personnes pensaient que la Commission fournissait des services. Pour d'autres, la santé mentale et les services de « crise » étaient stigmatisants. Enfin, certains nous ont dit que les proches aidants avaient un besoin important de soutien. Des personnes nous ont même dit qu'elles ne pouvaient pas du tout y avoir accès.

Alors que nous essayions d'élaborer des approches tenant compte des traumatismes, nous avons entendu des collectivités en crise qui ne recevaient pas nécessairement les services pour répondre à leurs besoins ou pour déterminer la voie à suivre.

Les groupes communautaires nous ont dit qu'il serait plus utile pour nous d'orienter les gens vers la ligne de services 211 que vers la ligne de crise de la province ou une variété d'autres options de soutien. De leur point de vue, donner une orientation claire était la meilleure chose à faire – et la ligne 211 aide à s'y retrouver dans une panoplie de services, y compris les organisations de services communautaires

et la ligne de crise en santé mentale de la province. Ce conseil a coïncidé avec la rétroaction de la collectivité selon laquelle ce n'était pas tout le monde qui se considérait en crise. Certains nous ont parlé de la stigmatisation liée à l'accès aux services de santé mentale, en particulier dans les régions rurales. Sur la base de ces informations, nous avons travaillé avec le 211 et avons commencé à diriger les gens vers ce numéro qui pouvait les aider à s'orienter vers divers services au sein de la province et de la collectivité.

Avant le début des procédures publiques, de nombreuses réunions avec les parties prenantes ont donné lieu à des demandes de réunions supplémentaires avec d'autres groupes. Nous les avons toutes acceptées, sans hésitation. Plus il y avait de personnes au courant de nos travaux à venir et prêtes à nous faire part de leurs commentaires, mieux c'était. Nous avons ainsi rencontré un certain nombre de groupes, dont un réseau d'organisations axées sur les jeunes et le personnel de la Régie de la santé de la Nouvelle-Écosse dans la région de Colchester, et nous avons tenu une réunion ouverte à l'intention des directeurs généraux des services administratifs et aux représentants élus de la Nouvelle-Écosse, le tout étant coordonné par la Fédération des municipalités de la Nouvelle-Écosse.

Les responsables des groupes communautaires ont apprécié ces réunions. Ils nous ont dit qu'ils avaient aimé les discussions de groupe, qui ne sont pas monnaie courante, et le fait d'avoir le temps de préparer leurs équipes. Ils ont suggéré que nous fournissions des mises à jour du calendrier afin qu'ils puissent continuer à informer leurs équipes. Nous avons également préparé un dossier d'information pour les groupes du secteur communautaire afin qu'ils puissent le transmettre à leur personnel ou d'autres partenaires ou particuliers (voir annexe A).

Réunions des premiers répondants

Nous savions que les premiers répondants qui ont été directement impliqués et affectés par les pertes massives des 18 et 19 avril 2020 auraient des perspectives et des expériences uniques à partager. Il était nécessaire de les écouter et de comprendre leurs points de vue pour saisir ce qui s'était passé et la mesure dans laquelle ils avaient été affectés.

La Commission a donc tenu cinq réunions virtuelles d'introduction avec les premiers répondants (y compris la police, les pompiers, les services de santé d'urgence et autres) en juillet et août 2021. Nous avons lancé une invitation à tous les premiers répondants de la Nouvelle-Écosse par l'intermédiaire des Participant(e)s,

des syndicats et des parties prenantes. Les Participant(e)s avaient la possibilité de participer individuellement, en groupe ou avec un accompagnateur.

Ces réunions ont été l'occasion pour nous, les commissaires, de nous présenter. Nous avons pu communiquer des informations sur le travail de la Commission – y compris un aperçu du mandat –, expliquer ce à quoi s'attendre, mentionner le soutien en matière de santé mentale et indiquer la manière de nous contacter. Nous avons ensuite entendu les perspectives initiales des premiers répondants. Ils ont donné leur rétroaction par rapport aux travaux de la Commission et ont fait part de la manière dont ils souhaitaient dialoguer avec nous.

Rétrospectivement, bien que les avocat(e)s de la Commission aient été en contact dès le début avec ceux de la direction et des syndicats des premiers répondants, il aurait été utile d'entamer un dialogue avec les premiers répondants eux-mêmes, parallèlement à notre travail, pour établir des liens avec les familles, transmettre des informations et les encourager à participer aux travaux de la Commission. Certains premiers répondants entretenaient l'idée erronée que l'enquête ressemblait davantage à un procès qui déboucherait sur des constats de responsabilité et ont donc hésité à coopérer. Certains ont estimé que leurs points de vue n'étaient pas bien représentés par le syndicat ou la direction.

Les futures commissions devraient chercher des occasions de dialoguer directement avec ces personnes, en reconnaissant que beaucoup d'entre elles ne sont pas seulement des premiers répondants, mais aussi des membres de la collectivité qui font partie des personnes les plus touchées.

Bien que nous espérions une plus grande participation, ces réunions nous ont permis de mieux comprendre l'impact des pertes massives sur les premiers répondants et nous ont orientés sur la façon dont ils pouvaient exprimer leurs points de vue et les leçons qu'ils avaient apprises pour nous aider à élaborer notre processus et nos recommandations. Nous sommes reconnaissants à tous les premiers répondants qui nous ont consacré de leur temps.

Gouvernement

Nous avons également tenu des réunions avec les élus et les fonctionnaires pour nous assurer que tous les ordres de gouvernement disposaient d'informations précises et opportunes sur les travaux de la Commission. À plusieurs reprises, l'équipe de la Commission a informé les membres des conseils municipaux de toute la province, ainsi que les sous-ministres et le caucus provincial de chacun des trois partis politiques, y compris le premier ministre et le chef de l'opposition, ainsi que les députés fédéraux représentant la Nouvelle-Écosse. L'équipe de la Commission a également veillé à ce que les mises à jour des parties prenantes soient envoyées aux bureaux des circonscriptions et a offert aux élus comme aux fonctionnaires des mises à jour à leur convenance, en les invitant à la contacter si eux-mêmes ou leurs électeurs avaient des questions.

Nous avons poursuivi ces réunions tout au long de nos travaux. À des moments clés, par exemple à la publication du rapport provisoire, ou avant des procédures liées à un sujet de travail particulier, nous avons envoyé des invitations à un large groupe de destinataires. En particulier, avant les procédures qui ont porté sur la violence fondée sur le sexe et la violence entre partenaires intimes, nous avons rencontré des organisations, dont certain(e)s Participant(e)s, qui apportent un soutien aux femmes et aux enfants ayant survécu à ces types de violence. Ces réunions étaient importantes pour que les personnes travaillant dans les collectivités puissent informer les survivants de ce qu'ils pouvaient attendre de la Commission et se préparer à leur apporter un soutien. Nous avons obtenu des points de vue précieux de la part de ceux qui ont participé à ces réunions et nous avons observé un travail de coopération entre les groupes communautaires pour préparer les mesures de soutien et les réponses. Certaines de ces discussions ont également débouché sur des mesures d'approche supplémentaires, que nous aborderons au chapitre 4.

Ce sont ces personnes et ces organisations qui, nous l'espérons, défendront et, dans de nombreux cas, mettront en œuvre les recommandations une fois que la Commission aura terminé son travail. Il était essentiel que leurs voix soient reflétées tout au long de notre travail. Leur engagement et leur dévouement ont été déterminants dans notre processus.

Mises à jour des parties prenantes

Peu de temps après la création de la Commission, nous avons commencé à communiquer des mises à jour régulières par courriel et sur notre site Web à l'intention des personnes les plus touchées, des Participant(e)s, du public et des membres des médias. Ces mises à jour, dont des extraits sont inclus à l'annexe A, ont fourni des informations sur les progrès de la Commission, des récapitulatifs concernant les travaux accomplis et les jalons franchis, ainsi que des occasions de dialoguer et de participer. Pour aider les gens à en savoir plus sur les enquêtes publiques, nous avons également inclus des explications sur les principaux termes et processus importants pour nos travaux, notamment le rôle des Participant(e)s, les documents fondamentaux et les différents types de procédures publiques.

Nous avons monté nos listes de diffusion initiales en consultation avec les personnes les plus touchées, les représentants des organisations communautaires et les journalistes, en demandant aux gens s'ils souhaitaient avoir de nos nouvelles et de quelle manière. Les mises à jour ont été envoyées par courriel aux personnes les plus touchées et aux autres Participant(e)s avant d'être transmises aux médias et au public, de sorte que, si un contenu était digne de mention dans les nouvelles, ils en entendaient d'abord parler par la Commission avant de le voir publié par les médias.

Les familles nous ont appris que les jours de fête et les 18 et 19 de chaque mois étaient des journées difficiles. Nous avons donc fait des efforts supplémentaires pour éviter ces journées lorsque nous avons programmé des événements et lorsque nous avons envoyé des courriels. Nous avons également essayé de ne rien envoyer le soir ou la fin de semaine. Le moment choisi n'était pas toujours parfait, car nous essayions également de trouver un équilibre pour que les informations parviennent aux personnes les plus touchées le plus rapidement possible. Le moment dépendait souvent de nombreux facteurs, notamment de l'approbation interne, de la correspondance reçue des avocat(e)s des Participant(e)s, de la divulgation de documents ou de changements au programme. Comme indiqué précédemment, nous avons toujours envoyé les informations aux familles et aux personnes les plus touchées en premier avant de les faire parvenir aux autres listes de distribution. Avant le début des procédures, nous avons envoyé des mises à jour régulièrement ou chaque fois que nous avions de nouvelles informations à communiquer. Au cours des procédures publiques, nous avons commencé à envoyer des mises à jour hebdomadaires, comprenant des informations sur les sujets abordés

au cours de la semaine et les sujets prévus la semaine suivante, y compris l'horaire et les noms des témoins²⁷.

Nous avons rédigé les mises à jour avec la contribution de toutes les équipes de la Commission, y compris nos experts en santé mentale, afin de nous assurer que nous fournissions un aperçu holistique de nos progrès et que nous continuions à transmettre des conseils appropriés sur les mesures d'aide et les services de bien-être. En réponse aux commentaires des lecteurs, nous avons continué à affiner le format de nos mises à jour, en introduisant des résumés et des sous-titres pour faciliter la lecture et l'accès à l'information recherchée.

En plus des courriels, nous avons publié toutes les mises à jour sur notre site Web ainsi que des liens sur les médias sociaux. Nous avons ainsi fait plus de 70 mises à jour, y compris nos courriels réguliers, les avis destinés à la collectivité et les déclarations aux médias. Plus de 970 personnes se sont inscrites pour recevoir des mises à jour, dont les personnes les plus touchées, les membres intéressés du public et les journalistes.

La fourniture directe de mises à jour était un moyen utile de communiquer des informations d'une manière cohérente. Nous avons reçu des demandes régulières d'ajout de noms et avons constaté des taux d'engagement extrêmement élevés avec les mises à jour.

Le site Web et les médias sociaux

Intentionnalité de la conception

Nous avons créé notre site Web bilingue pour offrir aux parties prenantes non seulement un espace éducatif pour en savoir plus sur la Commission, mais aussi un moyen accessible de participer aux procédures publiques. Lorsqu'un utilisateur visite le site Web pour la première fois, une fenêtre contextuelle s'affiche sur son écran avec l'avertissement suivant :

Certains des renseignements figurant dans le présent site Web pourraient bouleverser ou choquer certains visiteurs. Il présente de l'information sur des événements qui comprennent des actes violents, y compris ceux perpétrés avec une arme à feu, comme de la violence fondée sur le sexe ou de la violence entre partenaires intimes. Si vous devez quitter le site Web, un bouton « Quitter le site Web » se trouve dans le haut de l'écran. Si vous avez besoin d'aide, vous trouverez une liste de ressources sur le site.

Conformément à notre approche visant à tenir compte des traumatismes, il était essentiel que nous donnions aux gens la possibilité de quitter notre site Web. S'ils décidaient de poursuivre, le bouton « Quitter le site Web » mentionné dans l'avertissement initial restait toujours actif, quelle que soit la page visitée. Nous avons mis en place une option similaire pour les contenus particulièrement perturbants sur le site Web. Par exemple, nous ne voulions pas que les utilisateurs cliquent accidentellement sur un lien vers un média social ou un autre forum virtuel qui pourrait inclure du matériel choquant sans disposer d'une option claire pour refuser la visualisation.

Contenu éducatif

Il était important que notre site Web puisse être consulté par le public pour trouver des réponses à ses questions. Par le biais de ces sections éducatives sur notre site, nous voulions informer les gens sur des sujets comme l'objectif de la Commission ou les différences entre les procès civils et criminels et les enquêtes publiques. Nous avons des pages Web conçues pour informer les lecteurs sur la façon dont nos documents fondamentaux avaient été créés et sur le rôle des Participant(e)s dans le processus d'enquête. Essentiellement, si une action devait être réalisée ou un outil créé, nous voulions que sa description paraissant sur le site Web explique « pourquoi nous faisons exactement cela ».

Nous savions que les procédures publiques allaient se dérouler rapidement, et les sections du site Web ont évolué au fur et à mesure que se déroulaient les phases de notre travail. Par exemple, nous n'avons créé la section sur les tables rondes qu'après la conclusion de la phase 1 des procédures publiques. Lorsque nous avons commencé à explorer les questions connexes énoncées dans notre mandat, nous avons ajouté diverses pages au site, dont la section éducative sur les tables rondes.

En résumé, au fur et à mesure des procédures, le site a évolué pour aider à informer le public sur les différentes activités menées et les questions faisant l'objet de discussions. Le site Web était le carrefour hébergeant toutes les informations. Bien que nous sachions dès le départ que ce serait le cas, nous n'avions pas pleinement évalué le nombre de documents ou les fonctionnalités que nous allions devoir intégrer au site. Nous avons travaillé pour que toutes les informations, y compris toute la documentation, soient mises en ligne sur le site le plus efficacement possible. Le nombre total de documents sur le site Web s'élevait à plus de 7 400.

En raison de l'importance que nous accordons à la transparence et à l'accessibilité de l'information, nous avons régulièrement évalué les questions posées, ce que nous pouvions fournir pour clarifier notre processus ou répondre aux questions, ou les manières éventuelles de faciliter l'accès des personnes aux documents et aux informations. En date de novembre 2022, le site Web de la Commission avait été visité par plus de 189 000 visiteurs, plus de 1,7 million de pages avaient été consultées et plus de 390 000 fichiers avaient été téléchargés.

Nous recommandons que le site Web de l'enquête reste actif le plus longtemps possible après la publication du rapport. Cela permettrait de garantir l'accessibilité à la mine d'informations qu'il contient, au profit de ceux qui s'efforcent d'améliorer la sécurité des collectivités.

Médias sociaux

Nous avons créé nos comptes de médias sociaux pour communiquer de manière proactive des informations aux parties prenantes et les aider à participer à nos travaux. Nous voulions également inspirer la confiance du public et créer les conditions pour que les recommandations éventuelles soient comprises, acceptées et mises en œuvre.

Un certain nombre d'éléments clés ont été pris en compte. Notre présence sur Facebook et Twitter nous a permis de communiquer des informations sur les canaux que les parties prenantes consulteraient (aller là où les gens se trouvent), mais nous savions que le contrôle des commentaires non censurés et de la désinformation était un défi. Ces plateformes offraient également la possibilité de

mettre les publications à l'avant-plan, ce qui permettait d'atteindre un public plus large moyennant une somme modique. Le vocabulaire employé pour les médias sociaux devait être clair et engageant, tout en respectant notre lexique établi et notre approche tenant compte des traumatismes. Notre présence sur les médias sociaux ne devait en aucun cas être utilisée comme un outil de marketing visant à rehausser le profil de la Commission, de l'équipe élargie ou de toute personne officiellement associée à l'enquête. Elle visait la fourniture d'informations et se voulait être un moyen d'entrer en contact avec la Commission.

Les médias sociaux doivent faire l'objet d'une attention particulière dans les enquêtes. Toutes les plateformes ne confèrent pas des moyens efficaces de dialogue ou de communication, compte tenu de la complexité des enquêtes et de la nature émotionnelle de certains sujets. Cependant, elles peuvent être une source de partage, de rectificatifs et d'échange avec des publics clés. Des intentions et des paramètres clairs doivent être établis dès le départ.

En mars 2021, nous avons officiellement lancé nos comptes Facebook et Twitter en anglais, qui fonctionneraient conformément à une stratégie de médias sociaux en deux phases. Dans la première, nos comptes de médias sociaux ont été utilisés principalement pour diffuser des annonces et communiquer les jalons importants, tandis que dans la deuxième phase, les comptes ont servi à mobiliser les parties prenantes en fournissant plus de détails sur les travaux de la Commission. Nous avons également établi des lignes directrices pour les médias sociaux, que nous avons publiées sur notre site Web²⁸. Nous avons créé des comptes en français pour Facebook et Twitter en avril et mai 2021. Au moment de la rédaction de ce rapport, le nombre d'abonnés et le taux d'engagement des comptes en français restent faibles.

Nous avons créé des graphiques non seulement pour accompagner les messages sur les médias sociaux, mais aussi pour aider à catégoriser les types de messages publiés (bleu foncé pour les annonces de jalons importants, vert foncé pour le contenu destiné à informer les utilisateurs et à les faire participer, et vert clair pour les contenus sensibles comme la promotion des mesures d'aide au bien-être). Tous les graphiques ont été créés en tenant compte de l'image et de la convivialité de la Commission.



Soutiens disponibles en tout temps pour les personnes de tout âge.

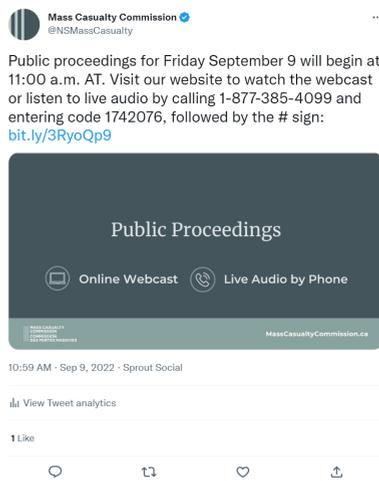


Phase 3 : Élaboration de recommandations et rapport final



Puis-je suivre les procédures et quand commencent-elles?

En janvier 2022, les comptes de médias sociaux dans les deux langues officielles ont été connectés à Sprout Social pour aider à la programmation du contenu et à l'élaboration de rapports permettant de recueillir des informations à échanger avec le reste de l'équipe. Pendant les procédures, l'équipe de communication publiait sur Facebook et Twitter, au début de chaque journée, un lien vers l'ordre du jour et la webdiffusion du jour, puis faisait la même chose à la fin des procédures. En outre, Twitter a été utilisé pour informer le public en temps réel lorsque les procédures étaient suspendues pour une pause ou reprenaient, sur un fil unique de discussion. Les événements des procédures étaient publiés sur Twitter tout au long de la journée dans un fil unique de discussion, créant ainsi un mini-registre sur notre canal de médias sociaux de ce qui s'était passé pendant les procédures publiques.



Directives concernant les médias sociaux

Les plateformes de médias sociaux de la Commission ont été créées dans le but d'informer et de mobiliser le public, en reconnaissance du fait que si un dialogue ouvert est important, toutes les conversations ne sont pas respectueuses. Nous avons ainsi établi des directives pour garantir qu'une optique cohérente soit appliquée au contenu des médias sociaux et que l'activité sur les plateformes de la Commission soit conforme à ses valeurs d'indépendance, de respect et de transparence. Les directives, qui figurent à l'annexe A, s'appliquaient aux utilisateurs lorsqu'ils interagissaient sur les pages de la Commission ou avec du contenu publié ou partagé sur les comptes de la Commission.

Nous avons clairement indiqué que nous supprimerions le contenu publié sur l'un de nos actifs ou l'un de nos canaux numériques s'il n'était pas conforme à nos Directives relatives aux médias sociaux pour les membres de la collectivité. Dans un souci de transparence, nous avons contacté directement les utilisateurs pour leur faire savoir si un commentaire ne respectait pas les Directives. Cette mesure a rarement été nécessaire.

Les modérateurs des comptes ne se sont pas opposés aux critiques concernant la Commission si les commentaires respectaient les Directives. Dans certains cas, Facebook a automatiquement masqué les commentaires qui n'auraient pas respecté les Directives de la plateforme, qui sont distinctes de celles de la Commission. Lorsque les modérateurs des comptes de médias sociaux de la Commission ont remarqué que cela se produisait, ils ont à nouveau rendu les commentaires publics. Nous n'avons jamais eu l'intention de censurer les opinions du public. Si un utilisateur suivait nos Directives, son message ou son commentaire restait en ligne.

Les médias sociaux – indications émanant de la surveillance

Au début de la Commission, une évaluation des conversations sur les médias sociaux et de la couverture médiatique traditionnelle a révélé une érosion générale de la confiance envers les institutions publiques à la suite des pertes massives. Dans les mois qui ont suivi avril 2020, des théories du complot, des informations erronées et des allégations de dissimulation ont commencé à faire surface sur Internet. Certaines personnes sur les médias sociaux se sont mises à faire circuler

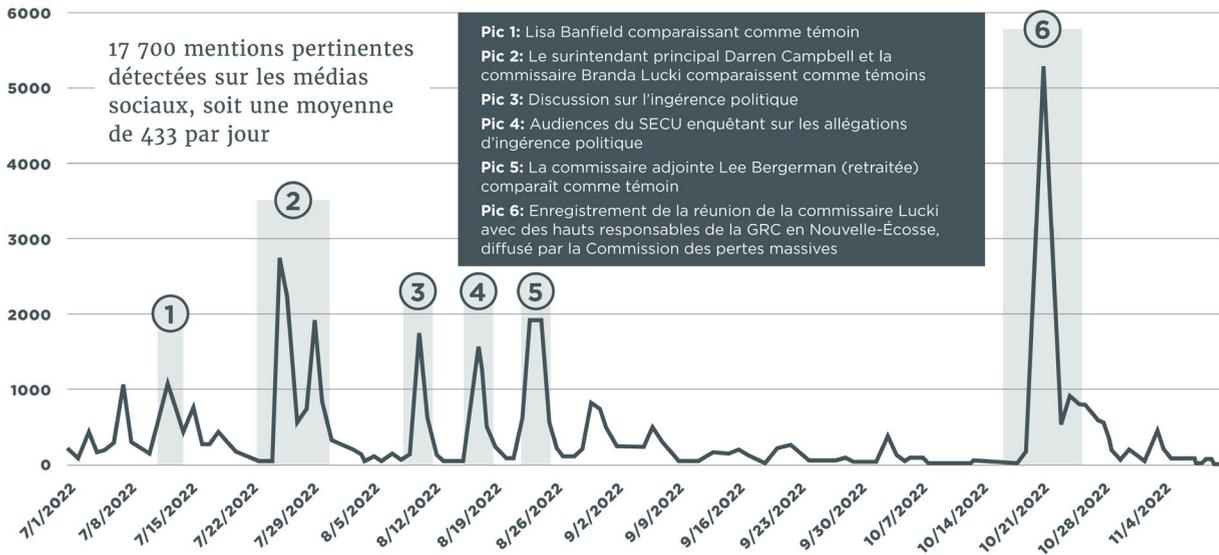
des informations erronées sur les pertes massives, et il y avait un manque de transparence notable de la part de la GRC.

Les médias traditionnels se sont concentrés sur les nouveaux détails concernant les attaques, l'enquête et les suites des pertes massives. Les démarches juridiques des familles des défunts ont été documentées, tandis que les efforts des groupes de défense des victimes comme la Société canadienne de la Croix-Rouge, qui a collecté plus de 6,2 millions de dollars pour les familles des défunts, ont été soulignés.

Des productions médiatiques de type « vraies histoires de crime » ont également vu le jour à la suite des pertes massives. Un balado intitulé *13 Hours Inside the Nova Scotia Massacre*, créé par Global News, ainsi qu'un documentaire de l'émission *The Fifth Estate* de la CBC, *13 Deadly Hours: The Nova Scotia Mass Shooting*, ont fait l'objet d'une vaste promotion et ont suscité beaucoup d'intérêt de la part du public. Les éditoriaux d'opinion et les récits centrés sur les victimes des pertes massives étaient également courants. *Nighttime*, un balado de la Nouvelle-Écosse, a commencé à couvrir régulièrement les pertes massives et est devenu un lieu de rassemblement pour les utilisateurs très engagés qui se consacraient à la discussion sur l'incident. Ce balado, qui couvrait traditionnellement les incidents mystérieux survenus au Canada, les vraies histoires de crime et d'autres événements, a fini par consacrer une émission hebdomadaire complète aux pertes massives.

Tout au long des travaux de la Commission, le suivi régulier de nos médias sociaux et des conversations sur ces médias au sujet des pertes massives et des travaux de la Commission a fourni des indications sur les principaux domaines d'intérêt pour les groupes de parties prenantes et le grand public. Ce suivi a également mis en lumière certains défis persistants liés à la compréhension par les gens de l'approche tenant compte des traumatismes utilisée par la Commission, ainsi que des problèmes comme la lenteur de la divulgation des documents et notre approche de la convocation et de l'audition des témoins. L'activité sur les médias sociaux et les conversations sur les pertes massives étaient fréquentes. Ainsi, pendant les procédures publiques, les médias sociaux ont mentionné la Commission et les pertes massives en moyenne 250 à 450 fois par jour. Il y a eu des pics significatifs provoqués soit par des moments clés dans le déroulement des procédures publiques (par ex. l'audition de la conjointe de fait de l'agresseur ou de hauts responsables de la GRC), soit par des réactions externes aux travaux de la Commission (par ex. le premier jour des procédures publiques). Un échantillon de l'activité des médias sociaux de juillet à novembre 2022 paraît ci-dessous. Toutes ces

Volume des mentions sur les médias sociaux – de juillet 2022 à novembre 2022



indications ont permis à l'équipe des communications de déterminer les possibilités de clarification, d'information supplémentaire ou d'ajustement des processus.

Mise en garde : ne pas perdre de vue les utilisateurs très actifs sur les médias sociaux ou se laisser distraire par eux. Ils ne sont pas nécessairement représentatifs de l'impression générale et ne doivent pas être confondus avec l'intérêt public ou l'opinion publique au sens large.

Les médias

La Commission savait que les médias seraient un partenaire important pour fournir au public des informations exactes sur les pertes massives et les travaux de la Commission. C'est pourquoi nous avons travaillé avec eux pour faciliter l'accès au processus d'enquête publique et les aider à comprendre notre mandat comme notre approche. Nous avons également pris des mesures pour veiller à ce que les journalistes soient conscients des effets potentiels sur le bien-être découlant de la

couverture des travaux de la Commission et qu'ils aient accès à des informations et à des ressources pour protéger leur santé mentale et leur bien-être.

Bien que nous ne disposions pas de rétroactions directes de la part des journalistes dans ce rapport, nous avons entendu parler de l'impact des pertes massives sur nombre d'entre eux. Plusieurs étaient présents pendant les 13 heures qu'ont duré les pertes massives les 18 et 19 avril. Pour d'autres, les reportages continus ont été très éprouvants, et certains ont développé des relations étroites avec les membres des familles de ceux qui avaient perdu la vie. Outre les breffages des médias, décrits ci-dessous, l'équipe des communications a pris contact avec les médias pour savoir s'ils prenaient des mesures pour préparer et soutenir leur personnel. De nombreux journalistes des médias de la province étaient sur le terrain dans les jours qui ont suivi les pertes massives et les ont couvertes pendant de nombreux mois. Il était également important de prendre en compte les médias durant la période ayant mené à la transmission des informations lors des procédures. Ainsi, un directeur de l'information a coordonné un webinaire au nom du Canadian Journalism Forum sur la violence et les traumatismes. Le même directeur avait déjà organisé des sessions similaires pour les journalistes couvrant les pertes massives.

L'enquête conjointe fédérale/provinciale étant dotée d'un large mandat, la Commission a établi de nombreux processus pour les médias pendant les procédures. Il est apparu très tôt qu'avec une telle quantité de matériel, la gestion des documents et la communication des informations pertinentes et importantes représenteraient un défi. Il était donc important d'adopter une approche collaborative. Une étroite collaboration avec les médias et les journalistes a été un élément essentiel pour rendre les processus plus faciles et plus accessibles à la fois pour les médias et le public. Les médias nous ont dit qu'il était important pour eux d'avoir accès aux documents avant qu'ils ne soient publiés pendant les procédures. Comme nous le décrivons ci-dessous, un système de transfert de fichiers sécurisé a été mis en place pour faciliter cet accès.

Processus pour les médias

Accréditation

Pour assurer une couverture précise des travaux de la Commission, et pour être transparent, inclusif et accessible au public, il est important de faire en sorte que les médias disposent d'un délai approprié et d'un accès adéquat aux informations dont ils ont besoin. Avant le début des procédures, nous avons invité les journalistes à demander une accréditation pour couvrir ces dernières (voir la demande reproduite à l'annexe A). La demande d'accréditation des médias était accessible sur notre site Web. La Commission a traité et accepté les 91 demandes d'accréditation reçues (voir la liste des médias accrédités à l'annexe A).

Les médias accrédités ont eu accès aux zones réservées aux médias, y compris aux sièges réservés lors des événements en personne; et un accès anticipé aux documents de la Commission, y compris nos documents fondamentaux, avant qu'ils ne soient rendus publics.

Cet accès anticipé a permis d'assurer des reportages complets et précis et a favorisé le bien-être des journalistes –le public s'attendant à ce qu'ils prennent attentivement connaissance de documents révélant des informations que nous savions pénibles. Cet accès devait leur permettre de disposer de plus de temps pour examiner les documents avant le jour où ils étaient traités ou mentionnés dans les procédures. Nous avons également voulu rendre l'information la plus accessible possible afin de renforcer la confiance dans le processus d'enquête; soutenir une couverture précise et opportune du travail de la Commission grâce à la transparence et la reddition de comptes; et dialoguer avec des médias locaux, provinciaux et nationaux. Malgré nos efforts, à cause du rythme des travaux de la Commission, nous n'avons malheureusement pas toujours été en mesure de fournir un accès à l'avance, ou aussi longtemps à l'avance que nous l'aurions souhaité.

Les médias qui ont choisi de ne pas être accrédités ont eu accès aux sièges publics lors des événements en personne, aux diffusions en temps réel des procédures publiques et aux documents à mesure qu'ils étaient publiés sur le site Web de la Commission.

Entente de confidentialité

Pour s'assurer que les journalistes disposaient des informations dont ils avaient besoin, la Commission s'est efforcée de fournir les pièces à conviction et tous les documents 24 heures à l'avance aux médias accrédités qui avaient signé une entente de confidentialité (exemple fourni à l'annexe A). Cette entente était un accord juridique interdisant la publication, la diffusion ou les reportages en lien avec les documents avant qu'ils ne soient communiqués au cours des procédures publiques de la Commission. Les ententes prises par les médias accrédités ont limité la possibilité de fuites d'informations avant que la Commission ne marque ces documents comme pièces à conviction. L'entente stipule que les utilisateurs ne doivent pas communiquer, copier ou diffuser des informations provenant d'un système de transfert de fichiers sécurisé avant qu'elles ne soient inscrites comme pièce à conviction. La Commission a reçu 56 ententes de confidentialité signées.

Les documents ont été envoyés à l'avance via un système de transfert de fichiers sécurisé. Dans un premier temps, les médias ont été autorisés à faire des reportages sur les documents communiqués dans le cadre de l'entente de confidentialité, après leur publication sur le site Web de la Commission. Or, dès le début des procédures, il est apparu que cette entente constituait un défi. Souvent, un grand nombre de documents entraînait des retards de téléversement, et la Commission a fini par instaurer une pratique consistant à attendre deux jours ouvrables avant de publier les documents sur le site Web, au cas où quelqu'un soulèverait des préoccupations tardives à leur sujet. Cette pratique visait à garantir que les milliers de documents publiés puissent être soigneusement examinés afin d'y déceler des renseignements confidentiels ou juridiquement protégés. Par conséquent, les médias ont été autorisés à faire des reportages dès que les documents étaient admis comme pièces à conviction dans nos procédures, plutôt que d'attendre qu'ils soient publiés en ligne. Il y avait également des documents que nous, en tant que commissaires, avons jugé nécessaire d'admettre comme pièces à conviction, mais qui ne devaient pas être publiés sur le site Web en raison de leur contenu sensible. Par exemple, les rapports du médecin légiste n'ont pas été publiés, mais font partie du dossier de l'enquête. Dans de tels cas, nous avons plutôt publié des résumés. Les médias ont reçu à la fois le document original et le résumé afin de pouvoir en confirmer le contenu, mais ils n'ont pas été autorisés à en publier davantage que ce qui figurait dans le résumé.

Au début des procédures publiques, et parfois aussi plus tard, nous avons été témoins de cas où les médias ont enfreint les protocoles, notamment en publiant

du contenu sur des documents qui n'avaient pas encore été admis comme pièces à conviction. Dans chaque cas, après que l'équipe des communications les eut contactés, les médias se sont montrés conciliants et ont souvent exprimé leur reconnaissance pour les explications supplémentaires que nous leur avons fournies. Il n'y a pas eu de révocation d'accréditation, et l'équipe des communications a travaillé régulièrement avec les médias pour les aider à trouver des documents, confirmer des pièces à conviction ou répondre à leurs questions.

Informez les médias sur le processus de gestion des documents et le flux anticipé de matériel aide les journalistes à s'organiser. Hormis quelques erreurs qui ont été immédiatement corrigées, les médias ont respecté les ententes. Nous recommandons que les futures enquêtes considèrent le processus de divulgation aux médias (et la sensibilisation concernant ce processus dès le départ) comme une partie essentielle du processus de gestion des documents.

Protocoles relatifs aux médias

La Commission a créé des protocoles pour les médias (voir annexe A) qui s'appliquaient pendant nos procédures publiques. Ces protocoles, présentés sur le site Web de la Commission, ont renforcé notre engagement à transmettre l'information aux médias et au public de manière opportune, transparente et accessible. Ils abordaient des sujets comme la COVID-19, la photographie et l'enregistrement vidéo et audio.

Avant le début des procédures, la Commission a organisé un breffage technique avec les journalistes afin de passer en revue les protocoles. Ce breffage comprenait une présentation au cours de laquelle les journalistes ont été invités à poser des questions sur la logistique. Nous avons régulièrement mis à jour les protocoles des médias en réponse aux commentaires des journalistes et aux difficultés signalées.

Demandes des médias

Tout au long de notre mandat, les membres de l'équipe de la Commission ont répondu aux questions ou aux demandes des médias en personne, par téléphone ou à partir de notre courriel réservé aux médias (media@masscasualtycommission).

ca). Notre équipe s'est efforcée de respecter les délais dans la mesure du possible et, en fin de compte, de contribuer à informer et éduquer le public tout en lui fournissant un contexte. Au cours de nos travaux, nos porte-paroles ont fourni des réponses écrites à plus de 900 demandes envoyées par courriel.

L'équipe des communications s'est efforcée d'établir des relations positives et efficaces avec les journalistes individuels et les organes de presse, sur la base d'une compréhension et d'un respect mutuels. L'équipe s'est également employée à créer des attentes réalistes de part et d'autre; par exemple, s'assurer que les journalistes étaient conscients que les réponses prenaient du temps et que les délais ne pouvaient pas toujours être respectés, mais que nous allions toujours essayer de répondre en temps voulu pour satisfaire leurs besoins.

Logistique des relations avec les médias sur place

Les journalistes étaient présents sur place tous les jours pendant les procédures publiques. L'équipe des communications s'est efforcée de faire respecter les protocoles et les règlements relatifs aux médias, comme l'interdiction de filmer des personnes sur le lieu des procédures sans autorisation, et l'obligation de demander l'autorisation de filmer et d'interviewer les Participant(e)s à leur avocat(e). À la demande des médias, des prises de photos et de vidéos ont été coordonnées au début de chaque semaine des procédures publiques. Il s'agissait de fenêtres brèves et coordonnées permettant aux médias de capter des images du cadre des procédures afin de les utiliser dans leurs reportages. Des prises d'images d'événements en cours (vidéo et photos) étaient accessibles à partir de ressources médiatiques partagées, qui comprenaient des caméras communes pour la photographie et la diffusion.

Le fait de travailler en amont des procédures avec les médias sur les accords potentiels de mise en commun des ressources permettra de déterminer ce qui est digne d'intérêt et réalisable. Un temps de planification est nécessaire.

Communication avec les médias

Vérifications de l'exactitude et rectificatifs

Notre équipe des communications a suivi régulièrement les reportages des médias et les nouvelles pertinentes. Lorsqu'elle trouvait des erreurs ou des inexactitudes, elle communiquait directement par téléphone et par courriel avec les journalistes si des rectificatifs ou des clarifications étaient nécessaires. Si les journalistes n'étaient pas d'accord ou ne répondaient pas aux demandes, l'équipe s'efforçait de promouvoir elle-même les rectificatifs et les clarifications.

Malheureusement, il y a eu quelques malentendus avec les médias que nous n'avons pas été en mesure de corriger. Chaque document fondamental était accompagné d'un hyperlien qui le liait aux sources correspondantes. Au début des procédures, les liens hypertextes d'un document étaient rompus à cause d'un problème technique. Alors que les documents sources étaient bien présents et restaient sur le site Web (et étaient accessibles par l'intermédiaire d'une autre source), un journaliste de la presse écrite basé à Halifax a présumé que les liens brisés signifiaient que les documents avaient « disparu » du site et n'a pas accepté les explications répétées de la Commission ni l'offre d'une conversation téléphonique pour parcourir le site Web et le processus de production des documents. Il est encore plus regrettable que de grandes publications nationales aient repris ce récit. Le processus de documentation était complexe et, comme nous l'avons mentionné, des ajustements ont été effectués tout au long de notre processus. Certains documents (mais pas ceux auxquels le journaliste de Halifax faisait référence) ont été temporairement retirés et republiés avec les caviardages et corrections demandés, mais il n'est jamais arrivé qu'un document « disparaisse » et ne soit jamais republié. Ce discours a persisté tout au long de nos travaux et a renforcé la méfiance à l'égard de la Commission et des gouvernements.

Porte-paroles

Nous avons organisé une première séance d'information diffusée sur le Web avec les commissaires pour qu'ils se présentent, qu'ils décrivent le mandat et les priorités de la Commission et qu'ils en précisent la chronologie. Bien que le plan initial ait été de réunir les trois commissaires à un seul endroit, les restrictions de dernière

minute due à la COVID-19 ont empêché la présence de plus de cinq personnes en un même lieu et nous avons dû procéder à la présentation de manière virtuelle.

Nos protocoles pour les médias indiquaient que, comme pour la plupart des enquêtes publiques, pendant notre mandat, nous, les commissaires, ne donnerions pas d'entrevues liées à la Commission. Tout au long de nos travaux, nous avons fait des déclarations publiques, publié des annonces, envoyé des mises à jour régulières et participé aux procédures publiques. Les médias pouvaient citer tout ce contenu. Cependant, parce que nous reconnaissons l'importance de l'accessibilité et des entrevues pour les médias, nos porte-paroles Barbara McLean (directrice des enquêtes), Emma Cunliffe (directrice des politiques et de la recherche), Emily Hill (avocate principale de la Commission) et Rachel Young (avocate principale de la Commission et porte-parole francophone) ont été disponibles comme il se doit tout au long de l'enquête, y compris pendant les procédures. Les entrevues ont eu lieu sur demande. Les porte-paroles ont accordé ces entrevues aux médias par téléphone, par Zoom et en direct à la télévision. Nous avons organisé 10 séances d'information à l'intention des médias au cours de nos travaux pour nous assurer que ces derniers aient la possibilité de poser des questions logistiques sur le contexte et que leurs questions soient consignées officiellement.

La Commission a également facilité les questions-réponses des médias avec le soutien de porte-paroles anglophones et francophones au cours de la première semaine des procédures. Les questions-réponses, les entrevues et les déclarations se sont poursuivies sur demande. Les questions-réponses ont donné aux médias l'occasion de poser des questions aux porte-paroles de la Commission, qui ont fourni des déclarations officielles à inclure dans la couverture médiatique.

Breffage des médias

Nous avons organisé des séances d'information ou des exposés techniques réguliers et opportuns avant et pendant les procédures afin de transmettre les informations aux médias et de savoir ce qu'ils trouvaient utile. Le but de nos breffages était d'informer, de mobiliser les médias et de définir les attentes en tant qu'audience prioritaire pour assurer une couverture précise et informée. Les breffages ont permis officiellement aux médias d'aider la Commission à comprendre leurs besoins avant et pendant les procédures publiques.

Ces breffages portaient sur des sujets comme les protocoles, les questions couvertes par le mandat, les informations sur les différentes phases et la logistique des

procédures, ainsi que sur les documents. Les breffages des médias ont été essentiels pour fournir ce type d'accès et d'information de manière collaborative. La plupart étaient virtuels, sans attribution de sources et non destinés à être diffusés, et comportaient une période de 10 à 15 minutes à la fin pour les questions à consigner officiellement au dossier. Il est important de noter, encore une fois, que les relations avec les médias **se sont concentrées sur la fourniture d'informations sur les travaux de la Commission**. Nous rendions l'information disponible, relayions les décisions et les mises à jour, mais sans adopter un ton persuasif : nous ne faisons pas de « boniment » et nous n'essayions pas de changer les perspectives.

Une remarque supplémentaire : nous avons espéré inclure des journalistes dans une séance en petit groupe. Nous avons en effet appris que de nombreuses familles s'étaient tournées vers eux pour obtenir des informations et, dans de nombreux cas, ils sont arrivés tôt sur les lieux des pertes massives. Nous savions également qu'étant donné la discussion sur la façon dont les gens ont appris l'existence des pertes massives, les journalistes auraient un point de vue. Nous avons pensé que cette information serait utile pour le dossier. Malgré les invitations et les discussions, les médias invités ont refusé notre demande. Leur impression générale était qu'ils couvraient l'enquête et que leur participation entraînerait un conflit d'intérêts. Nous avons espéré que ceux qui ne couvraient plus l'enquête tiendraient compte de notre demande, car nous pensions que leur point de vue serait utile. Nous respectons cette décision, mais nous espérons qu'il y aura des occasions de discuter de ce qui a été appris.

Les communications internes

Le vaste mandat et le calendrier ambitieux de la Commission nous ont obligés à réunir rapidement une équipe possédant des compétences diverses dans des domaines comme les enquêtes, le droit, les politiques et la recherche, le bien-être et la santé mentale, l'engagement du public et les communications, la logistique et l'administration. L'approche progressive de nos travaux a conduit à une démarche d'embauche échelonnée, les employés commençant et terminant leurs journées de travail à des moments différents. Les membres de l'équipe étaient répartis dans tout le Canada, et les règles de santé publique en cas de pandémie ont considérablement restreint et parfois empêché le travail en personne. Autre complication : les équipes chargées de tâches particulières devaient travailler de manière intégrée.

Le caractère pénible et souvent délicat des sujets traités nous a obligés à être attentifs à la fois au bien-être de l'équipe de la Commission et à la manière dont les membres interagissaient avec les Participant(e)s, les avocat(e)s et les autres parties prenantes, en veillant à ce que nous continuions tous à dialoguer respectueusement et en tenant compte des traumatismes. Pour toutes ces raisons, nous avons adopté une approche réfléchie et cohérente de la communication interne au sein de l'équipe de la Commission, afin que les membres soient informés, équipés et soutenus dans leur travail. Nous avons utilisé toute une série de tactiques pour communiquer avec les membres de l'équipe, notamment des réunions hebdomadaires (puis deux fois par jour pendant les procédures publiques), des réunions virtuelles et en personne de toute l'équipe, des mises à jour des parties prenantes, des outils de collaboration comme Microsoft Teams, des conseils réguliers sur le bien-être et des notes de notre part où nous reconnaissons de manière particulière les progrès et les réalisations.

La Commission a également créé une série d'outils internes pour aider les membres de l'équipe à communiquer avec les Participant(e)s, le public et d'autres personnes. Ces outils comprenaient un lexique fournissant des conseils sur le vocabulaire et des explications sur les termes et la rédaction employés par la Commission. L'équipe chargée des communications a travaillé en étroite collaboration avec les avocat(e)s de la Commission et d'autres parties pour produire des documents dans tous les domaines et pour élaborer et remplir des modèles de présentation destinés aux parties prenantes et pour les procédures publiques.

Nous avons mis l'accent sur les communications internes pour aider à fournir des informations à jour aux équipes travaillant à distance pendant la COVID, partout au Canada, et au fur et à mesure que les membres de l'équipe se joignaient à nous tout au long du mandat de la Commission. Nous avons également cherché à fournir des outils et des mises à jour pour assurer la cohérence des informations communiquées par le personnel.

Répercussions de la pandémie de COVID-19

La pandémie de COVID-19 a eu des répercussions immédiates et durables sur toutes les personnes touchées directement ou indirectement par les pertes massives. Les membres de la famille, les amis, les connaissances et les collectivités n'ont pas pu se réunir pour pleurer les morts ni pour se reconforter mutuellement comme cela était possible en temps normal.

Avant même les pertes massives d'avril 2020, les collectivités canadiennes avaient connu plusieurs semaines de désorientation et de peur face à la menace de ce virus inconnu, à la fermeture de nos lieux de travail et au confinement de nos collectivités, ainsi qu'au changement profond affectant presque tous les aspects de nos vies. Puis, dans le sillage des pertes massives, les difficultés ont continué. La pandémie a amplifié le traumatisme continu vécu par les individus, les familles et les collectivités en raison de l'insuffisance d'espaces collectifs pour l'expression du chagrin, du réconfort et du soutien.

Le travail de la Commission des pertes massives a également été affecté par la pandémie. Nos décrets nous ont obligés à tenir compte des restrictions dues à la COVID-19 lorsque nous organisons des réunions ou des déplacements en personne et, comme pour tout le monde, notre planification et nos progrès ont été entravés par les confinements, les restrictions de voyage et les exigences d'isolement. Et, bien entendu, au sein de notre propre équipe, dans nos familles et chez nos fournisseurs, des cas de COVID-19 se sont déclarés à un moment ou à un autre au cours de ces deux années.

Les enquêtes doivent s'assurer que le personnel travaillant à distance dispose d'un soutien technologique approprié, de mesures favorisant le bien-être et d'autres aides adéquates.

Tout au long de notre travail, nous avons coordonné notre action avec le médecin hygiéniste en chef de la Nouvelle-Écosse, le Dr Robert Strang et son bureau. Nous avons pris des précautions en matière de santé et de sécurité tout au long de l'enquête, notamment en reportant la participation de la collectivité et des témoins lorsque cela était nécessaire. Nous avons respecté les exigences provinciales en

matière de vaccins pour la participation du personnel aux procédures publiques et, dans certains cas, avons limité le nombre de gens pouvant être présents en personne pour respecter les directives provinciales en matière sanitaire. Nous avons procédé avec un souci extrême pour la santé de notre personnel et de ceux avec qui la Commission a interagi. Ces mesures ont eu un impact particulier sur notre capacité à dialoguer avec les collectivités les plus affectées par les pertes massives. Ainsi, pendant une grande partie des premiers mois de notre mandat, les déplacements entre les collectivités étaient limités, tout comme les réunions et les rencontres en personne. Ces restrictions ont retardé l'établissement de relations avec la collectivité et le recueil des faits, étapes par lesquelles une commission de ce type aurait idéalement commencé.

La COVID-19 a compliqué notre capacité à planifier notre travail en fixant des échéances fermes. Nous avons dû faire preuve de souplesse lorsque des réunions et des événements ont été restructurés ou reprogrammés en raison des restrictions de quarantaine imposées aux personnes entrant dans la province ou de l'augmentation locale du nombre de cas. Par exemple, nos enquêteurs étaient prêts à mener des entretiens avec des témoins au printemps 2021, mais en raison de l'évolution des réglementations sanitaires, nombre d'entre eux ont dû être reportés à la fin de l'été. Pendant un certain temps, des ordonnances de santé publique les ont empêchés de se déplacer dans les différentes régions de la province pour mener leurs enquêtes. Notre incapacité à maîtriser le calendrier lié à nos processus a compliqué notre travail, rendant difficile la planification des prochaines étapes avec certitude.

Le personnel de la Commission a dû composer avec les défis de la COVID-19 avant et pendant les procédures publiques. Notre équipe a travaillé en étroite collaboration avec ses partenaires sur les sites, notamment les services d'interprétation, de sécurité et de restauration, ainsi qu'avec le bureau de la Santé publique de la Nouvelle-Écosse, afin de comprendre comment les changements apportés aux limites provinciales de rassemblement affecteraient la participation du public aux procédures et la taille du site dont nous pourrions avoir besoin pour répondre aux exigences de distance physique. Bien que nous ne sachions pas ce que les directives en matière de santé publique pourraient exiger, nous avons dû faire des réservations à l'avance auprès de lieux qui couvraient toute éventualité. Nous avons également travaillé avec les médias pour assurer la couverture des procédures, et nous avons fait preuve de souplesse en étant toujours prêts à procéder virtuellement si nécessaire.

Nous avons pu faire en sorte que les membres des familles des défunts puissent assister à l'ouverture des procédures au Centre des congrès de Halifax, mais, en raison des directives de santé publique en vigueur à l'époque, les membres du grand public ne pouvaient pas être présents. Peu après, cependant, la province a assoupli les limites relatives aux rassemblements et nous avons pu accueillir le public. Indépendamment des restrictions de rassemblement en personne imposées par la COVID-19, tous les membres du public ont pu regarder les procédures publiques webdiffusées de la Commission à tout moment pendant nos procédures publiques et ont toujours eu accès aux transcriptions et aux pièces à conviction sur notre site Web.

Au début des procédures publiques, une preuve de vaccination contre la COVID-19 était exigée pour quiconque assistait en personne au Centre des congrès de Halifax ou sur le site de visionnement communautaire de Truro. Nous n'avons pas copié ni conservé la preuve de vaccination de qui que ce soit, mais nous avons consigné qu'elle avait été fournie afin que les personnes ne soient pas obligées d'en produire une à chaque fois qu'elles se présentaient. Les exigences relatives aux masques et aux preuves de vaccination sont restées en place, comme le prévoyait le plan de réouverture de la Nouvelle-Écosse. La Commission a continué à surveiller les lignes directrices établies par la province et a fourni des mises à jour lorsque les exigences changeaient. Dès la deuxième semaine des procédures, le plan de réouverture de la province relativement à la COVID-19 stipulait que les gens n'avaient plus besoin d'une preuve de vaccination complète pour assister à des événements non essentiels.

La pandémie a également compliqué nos efforts de travail en collaboration avec nos nombreux Participant(e)s. Nous n'avons pas pu organiser de réunions communautaires en personne dans les collectivités touchées au début de notre mandat en raison des restrictions de santé publique sur les déplacements, l'occupation des salles de réunion et les distances à respecter. Toute l'équipe a été gênée par l'incapacité à établir des rapports avec les personnes les plus touchées, faute d'occasions de se rencontrer. Bien que la Commission des pertes massives ait été conçue pour fonctionner sur une base non accusatoire avec les avocat(e)s des Participant(e)s, la capacité réduite des avocat(e)s à se rencontrer en personne au tout début du mandat a probablement compliqué et rallongé le changement d'état d'esprit par rapport au modèle accusatoire traditionnel. Nous pensons que de nombreux aspects de l'enquête auraient été différents sans la situation inédite provoquée par la pandémie de COVID-19.

Le rapport provisoire

Le rapport provisoire est le fruit d'un effort considérable de la part de nombreuses personnes. Avec un mandat aussi condensé que le nôtre et au vu de la nature sensible du contenu, c'était une entreprise difficile, mais exigée par nos décrets. Les retards que nous avons connus en matière de divulgation et d'ouverture de procédures publiques ont rendu la situation encore plus complexe, car le rapport devait être terminé et envoyé à la traduction au début du mois de mars 2022.

Nous devons faire comprendre à nos parties prenantes et à un public engagé que le rapport ne contiendrait pas de faits ni de recommandations. Au lieu de cela, nous avons fait part de la façon dont la Commission s'acquittait de son travail, au nom des Canadiens et des Canadiennes, pour répondre aux exigences du mandat énoncé dans les décrets, y compris les travaux accomplis à ce jour, et ce à quoi il fallait s'attendre alors que nous réalisons notre mandat. Le contenu du rapport comprenait les questions importantes qui seraient examinées en relation avec des sujets clés, parmi lesquels l'intervention en cas d'incidents critiques, les armes à feu, le matériel de police, la violence entre partenaires intimes, les collectivités rurales et le soutien post-événement.

Le rapport provisoire est le fruit d'un effort remarquable de la part de nombreux membres de l'équipe de la Commission, non seulement pour produire un rapport alors que des procédures étaient en cours, mais aussi pour coordonner à l'avance les deux ordres de gouvernement afin de publier le rapport conformément aux exigences énoncées dans notre mandat.

Dans le cadre d'un mandat relativement bref, l'obligation de produire un rapport provisoire mobilise du temps et des ressources au détriment du travail de fond de la Commission. Exiger des commissions qu'elles fournissent aux parties prenantes et au public des mises à jour régulières sur leurs activités et leurs progrès est un moyen plus efficace de promouvoir la reddition de comptes.

CHAPITRE 4

Notre travail : Trois phases

CHAPITRE 4 Notre travail : Trois phases

D'une manière générale, dans le cadre d'une enquête publique, les tâches suivantes doivent être accomplies :

- mener des enquêtes;
- recueillir des preuves et des informations, notamment en recherchant tous les documents pertinents, en interrogeant des témoins, en commandant des recherches et des études de politiques et en menant des consultations;
- permettre aux personnes et aux groupes ayant un intérêt particulier réel et direct pour le sujet de participer aux processus d'enquête;
- créer un registre public des preuves et des informations pertinentes;
- inviter les Participant(e)s et les membres du public à commenter et à compléter ce registre;
- examiner et synthétiser les preuves et les informations;
- examiner les preuves et les informations et déterminer les faits pertinents;
- examiner les informations, les recherches et les propositions des Participant(e)s et des membres du public concernant les domaines potentiels de réforme et les recommandations particulières;
- formuler des recommandations en rapport avec le mandat; et
- rédiger un rapport final.

Si ces étapes générales sont communes à toutes les enquêtes publiques, un processus particulier et adapté au mandat de la commission concernée est élaboré pour chacune de ces enquêtes. Les commissaires font des choix importants quant à la façon dont ils effectueront leur travail, et ils disposent d'une latitude considérable dans la conception de leurs processus.

Notre objectif était de faire la lumière sur les événements, de savoir comment et pourquoi ils se sont produits, afin de tirer les leçons de ces pertes massives et de formuler des recommandations pour assurer la sécurité de nos collectivités à l'avenir. Tout au long de notre mandat, nous nous sommes efforcés de créer un cadre qui encouragerait les personnes ayant un intérêt réel et direct ou des informations pertinentes à s'engager dans notre travail et à participer à nos efforts pour atteindre les objectifs fixés. À cette fin, nous avons adopté une approche inclusive et réparatrice plutôt qu'une approche conflictuelle et accusatoire, dans l'espoir que les personnes chargées d'assurer l'efficacité de nos institutions et de nos systèmes continueront, à l'avenir, à travailler dans ce même esprit de responsabilité individuelle et collective.

L'avantage que présente le choix d'un processus inquisitoire dans le cadre d'une enquête publique, c'est que l'on ne cherche pas à rejeter la faute sur des individus, mais plutôt à procéder à un examen minutieux de la responsabilité des institutions. Si nous avons limité nos enquêtes à pointer du doigt de prétendues erreurs humaines, nous aurions facilement pu négliger des questions plus larges relatives aux causes, au contexte et aux circonstances qui expliquent comment et pourquoi les erreurs se sont produites. Les processus qui se concentrent sur les individus pourraient offrir des boucs émissaires aux institutions et aux systèmes qui étaient en fin de compte responsables de la réponse nécessaire lors des pertes massives. Toutefois, notre optique devait être suffisamment systématique et large pour examiner les actions, les décisions et les autres comportements individuels et collectifs, ainsi que les cultures, les politiques, les pratiques et les structures et systèmes institutionnels qui les ont engendrés et façonnés. **Nous ne pouvions pas remonter le temps pour empêcher les pertes massives survenues les 18 et 19 avril 2020, mais nous pouvions et devons nous y intéresser afin de nous tourner vers l'avenir et de formuler des recommandations fondées sur des preuves pour aider à prévenir des incidents similaires à l'avenir et à y répondre.**

Nous avons élaboré une approche par phases, lesquelles correspondaient exactement aux trois fonctions qui nous ont été assignées dans le cadre de notre mandat :

- Phase 1 : Établir les bases (ce qui s'est produit);
- Phase 2 : Apprendre et comprendre (pourquoi et comment cela s'est produit);
et
- Phase 3 : Orienter et diffuser (la signification de ce qui s'est produit et la manière dont nous devons réagir).

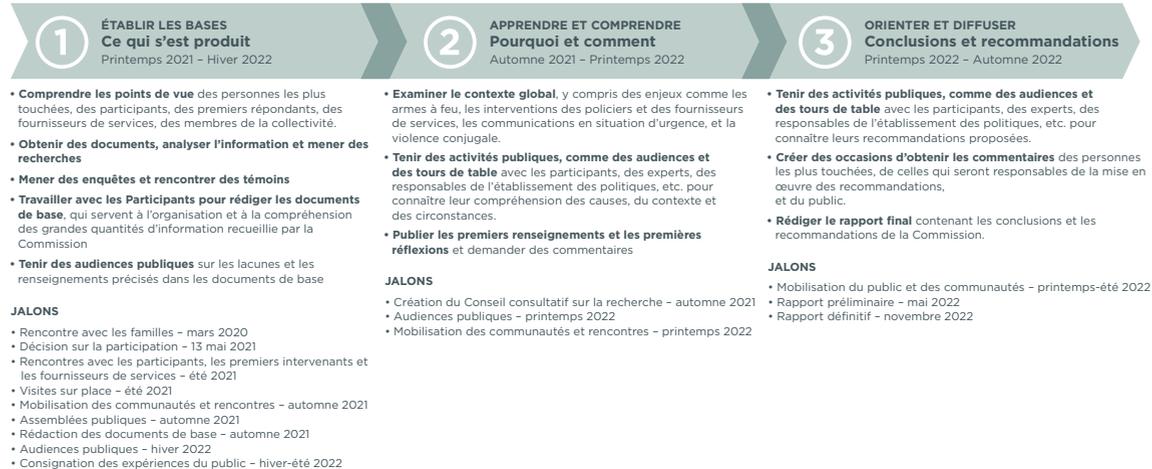
COMMISSION DES PERTES MASSIVES

Notre travail



La Commission des pertes massives est une enquête publique indépendante créée pour examiner les pertes massives survenues les 18 et 19 avril 2020 en Nouvelle-Écosse et pour formuler des recommandations utiles aux deux ordres de gouvernement afin de contribuer à la protection de la population canadienne à l'avenir.

Notre travail comporte une série d'étapes qui se chevauchent :



Nous mettrons à jour le présent aperçu au fil des travaux. Chaque étape de nos travaux sera guidée par nos valeurs d'indépendance, de respect et de transparence. Soyez au fait de nos travaux et des possibilités de participation en visitant nos pages dans les médias sociaux et notre site Web : commissiondespertemassives.ca

Les trois phases ont été conçues pour garantir que les intérêts des personnes les plus touchées soient abordés dès le début de l'enquête et soient mis au cœur de celle-ci, afin que l'ensemble de notre travail en tienne compte. Les personnes concernées par ce travail étaient au cœur de nos préoccupations lors de la conception des phases. Comment pouvaient-elles le mieux participer, transmettre et divulguer pleinement les informations qu'elles avaient à communiquer? Étant donné le manque d'informations disponibles sur les événements, nous avons donné la priorité à la clarification des faits. Au cours de la phase 1, la Commission s'est attachée à établir les événements qui se sont déroulés avant, pendant et après les pertes massives. Ce travail est décrit dans la section ci-dessous : « Phase 1 : Établissement du fondement probatoire ». L'une de nos priorités était de diffuser ces informations au public au fur et à mesure que nous en prenions connaissance, plutôt que d'attendre la publication du rapport final. Cette approche a servi deux objectifs. Premièrement, au début de notre mandat, le public savait peu de choses des événements des 18 et 19 avril 2020. La population ressentait une grande frustration et une perte de confiance à l'égard de la GRC en raison de la diffusion d'informations limitées et parfois inexacts dans les communications sur les pertes massives de la part de la GRC et des interventions de celle-ci. Deuxièmement, en

choisissant d'exposer en premier lieu les événements qui se sont produits, nous espérons répondre aux questions pressantes du public au sujet des pertes massives, et encourager l'engagement du public dans le travail de la Commission pour essayer de comprendre non seulement les événements qui se sont produits, mais aussi comment et pourquoi ils se sont produits.

Au cours de la phase 2, comme nous le décrivons ci-dessous dans la section « Examen des causes, du contexte et des circonstances », la Commission a cherché à savoir comment et pourquoi les pertes massives se sont produites. Nous nous sommes concentrés sur les questions entourant les pertes massives, y compris celles énoncées dans nos décrets, telles que celles concernant l'accès aux armes à feu, les interventions de la police et des prestataires de services, les communications d'urgence et la violence entre partenaires intimes.

Au cours de la phase 3, telle qu'elle est décrite dans la section « Orienter et diffuser », nous nous sommes tournés vers l'avenir et nous nous sommes concentrés sur les meilleurs moyens de changer les choses à l'avenir. Pour formuler nos recommandations, nous avons consulté les personnes les plus touchées, les Participant(e)s, les membres du public et d'autres communautés et groupes diversifiés, et nous avons tiré des leçons des points de vue qu'ils nous ont exposés.

Dès le début, nous savions que nous devrions faire preuve de souplesse dans notre approche de ces trois phases et que les travaux accomplis se chevaucheraient constamment. Dans l'ensemble, nous avons constaté que cette division en trois phases nous a aidés à structurer nos efforts, à établir des séquences et des priorités, et à communiquer plus facilement avec notre personnel et le public. En résumé, au cours de la phase 1, nous nous sommes concentrés sur l'établissement des faits; au cours de la phase 2, sur la compréhension des faits dans un contexte plus large; et au cours de la phase 3, sur les leçons à tirer de cette compréhension des faits.

Pendant que nous élaborions la conception générale des phases, nous avons également commencé à élaborer des approches thématiques pour affiner les nombreuses questions soulevées par les pertes massives. Nous avons organisé le travail de la Commission autour de trois thèmes ou piliers principaux : les services de police, la collectivité et la violence.

Dès le début, il est apparu clairement que l'ampleur et la complexité de notre mandat, ainsi que les délais serrés pour la remise de notre rapport final, exigeaient une approche inclusive. Nous devons être efficaces et efficients dans notre travail, afin d'éviter les redondances et les tâches superflues. En bref, il ne nous fallait pas

seulement rassembler les travaux de chacun, mais bien travailler de concert. Pour atteindre cet objectif, nous avons mis en place des équipes de travail intégrées composées de membres des équipes chargées des enquêtes, de la recherche et des politiques, et des avocat(e)s de la Commission, afin de nous aider à identifier toutes les questions pertinentes et à rassembler et analyser les informations et les preuves concernant chacune d'entre elles. Nous avons appelé ces équipes de travail intégrées des « pôles ».

L'avantage immédiat de la constitution de pôles a été de créer rapidement des réseaux au sein de la structure globale de la Commission et de tirer parti de l'expertise diversifiée des membres de l'équipe qui, autrement, auraient pu rester isolés. Cette approche interdisciplinaire s'est avérée particulièrement utile pour faire face à la divulgation décousue et lente des documents que nous avons réclamés, pour identifier nos besoins en nouvelles informations et les sources potentielles de ces informations, et pour assurer une bonne gestion des témoins, une bonne communication avec la collectivité et la planification générale de notre travail.

La Commission n'existant pas avant la publication de ses décrets, de nombreux membres de l'équipe ont été chargés de mettre au point les processus de la Commission tout en faisant progresser les travaux confiés aux pôles dans leur domaine d'expertise particulier. Ce double rôle a involontairement permis aux collègues des pôles de poursuivre leur travail lorsque les membres clés de l'équipe devaient respecter des délais serrés pour assumer d'autres responsabilités. Grâce à leur dévouement et à leur professionnalisme, ils ont réussi à respecter ce calendrier de travail intégré, malgré les pressions constantes et les différences de fuseaux horaires, mais ils ont dû en payer le prix au cours des deux années et plus qu'a duré le mandat de la Commission.

Une approche interdisciplinaire permet à une commission de travailler de manière cohérente sur des questions complexes. Cette approche exige une capacité d'adaptation de la part des membres de l'équipe. Il faut parfois du temps pour instaurer la confiance et la compréhension mutuelle au départ, mais une fois celles-ci acquises, la commission dispose d'une base solide pour formuler des constatations et des recommandations fondées sur des preuves.

Élaboration du cadre

Le Conseil consultatif sur la recherche

Nous avons constitué un Conseil consultatif sur la recherche chargé de nous conseiller sur la conception et la mise en œuvre de notre processus de recherche et de politiques. Les membres de ce conseil, dont les noms figurent ci-dessous et dont les biographies sont présentées au document supplémentaire G, sont d'éminents universitaires ayant une expertise dans les processus communautaires qui encouragent un dialogue significatif dans le cadre de la consultation et de l'élaboration de politiques. Leur expérience collective couvre des domaines importants pour notre travail, notamment la criminologie, la sociologie, le droit et la psychologie. Reconnaisant l'importance de la culture et de la communauté locales, nous avons nommé plusieurs Néo-Écossais(es) ainsi que d'autres personnes dont l'expertise venait renforcer notre mandat consistant à répondre aux besoins des différents groupes de la société. Nous avons consulté le conseil à des moments clés de notre travail, et les membres de notre équipe de la recherche et des politiques sont restés en contact permanent avec les membres du conseil, selon les besoins de leur travail. Le conseil nous a fourni de précieux conseils sur les principales questions de recherche, les rapports d'experts, les tables rondes en matière de politiques et le processus de formulation des recommandations.

Membres du Conseil consultatif sur la recherche :

Judith Andersen, professeure, Université de Toronto

Diane Crocker, professeure, Université Saint Mary's

Ian Loader, professeur, Université d'Oxford

Jane McMillan, professeure, Université St. Francis Xavier

Naiomi Metallic, professeure, Schulich School of Law, Université Dalhousie

Akwasi Owusu-Bempah, professeur, Université de Toronto

Peter Russell, professeur émérite, Université de Toronto

L'honorable Lynn Smith, OC, KC, professeure honoraire, Peter A. Allard School of Law, Université de la Colombie-Britannique.

Une enquête peut bénéficier grandement de l'expertise, des contacts et des conseils d'un petit groupe d'experts tout au long de son travail.

Recension des recommandations antérieures

Les décrets nous ont obligés à tenir compte des constatations d'examens et d'enquêtes antérieurs pertinents. Dès le début, lorsque l'équipe de la recherche et des politiques a entrepris une analyse des rapports existants pertinents, nous avons proposé deux concepts de référence pour orienter son travail :

- Dans le cadre des pertes massives, quels domaines uniques à celles-ci pourraient donner lieu à de nouvelles recommandations?
- Dans le cadre des pertes massives, quels domaines ont fait l'objet d'une enquête antérieure ou de recommandations d'examen? Si ces recommandations n'ont pas été appliquées, quels ont été les obstacles à leur mise en œuvre?

La recension des recommandations antérieures est une compilation et une analyse des constatations et des recommandations contenues dans les rapports d'enquête publique et les examens institutionnels antérieurs nous permettant de bien comprendre les problèmes déjà définis et les pistes déjà proposées par d'autres.

Recension des recommandations formulées suite à des examens canadiens antérieurs

La recension a permis de rassembler les constatations et les recommandations formulées à la suite d'examens canadiens et provinciaux antérieurs sur les questions

identifiées dans notre mandat. Les rapports visés par ce travail de recensement comprenaient ceux :

- des commissions d'enquête;
- des comités permanents du gouvernement;
- des commissions de réforme du droit;
- des évaluations et examens commandés par le gouvernement;
- de la Commission civile d'examen et de traitement des plaintes relatives à la GRC; et
- des enquêtes du coroner.

Les rapports de groupes d'intérêt public ou de groupes de réflexion n'ont pas été pris en compte, pas plus que les examens qui ne contenaient aucune recommandation. L'équipe de la recherche et des politiques a examiné d'autres types de rapports et de recherches, au besoin, pour combler les lacunes de notre dossier de preuves.

Ce travail de compilation et d'analyse nous a permis de bien comprendre les problèmes qui avaient été soulevés précédemment et les solutions possibles qui en découlaient. Il nous a aussi permis de nous appuyer sur les recommandations passées et d'aller de l'avant avec les nôtres. Nous avons également essayé de cerner les recommandations qui avaient été mises en œuvre et, dans la mesure du possible, de trouver des évaluations de leur incidence. Par ailleurs, il était tout aussi important de recenser les cas où les institutions avaient eu l'occasion de modifier leurs pratiques, mais n'avaient pas entièrement mis en œuvre les recommandations. La connaissance des obstacles et des défis passés nous a aidés à concevoir des recommandations capables d'éliminer les barrières communes au changement. Nos procédures publiques et nos conversations avec des individus et des groupes dans le cadre d'une série d'activités des phases 2 et 3 nous ont permis de mieux comprendre ces expériences passées.

La recension des recommandations antérieures comprenait une analyse de 71 rapports d'enquêtes publiques et d'examens institutionnels qui ont été regroupés selon les sujets pertinents au mandat et à l'approche de la Commission, lesquels sujets sont les suivants :

- supervision, formation, préparation et culture policières;
- communications entre les organismes d'application de la loi et au sein de ceux-ci;

- communications avec la collectivité (réponse aux victimes et à la collectivité au moment des événements; alertes d'urgence);
- situations mettant en cause un tireur actif; et
- violence fondée sur le sexe et violence entre partenaires intimes.

Toutes les pertes massives ne donnent pas lieu à des examens ou à des recommandations. Par exemple, l'enquête du coroner sur le meurtre de 14 femmes à l'École Polytechnique de Montréal, le 6 décembre 1989, ainsi que sur la mort de l'agresseur, a permis de dégager des constatations de fait et de soulever des questions concernant la réaction à ces pertes massives, mais n'a inclus aucune recommandation¹. De plus, pour certaines questions relevant de notre mandat, nous n'avons pu trouver aucun examen officiel antérieur.

Pour chaque sujet, l'analyse a d'abord porté sur les examens de la Nouvelle-Écosse, puis sur les examens nationaux et certains examens d'autres provinces. Le contexte et le mandat de chaque examen ont été résumés et les questions sur lesquelles des recommandations ont été formulées ont été énumérées. Les recommandations pertinentes à notre mandat ont été incluses. Dans la mesure du possible, l'analyse a présenté des informations sur la mise en œuvre des recommandations.

Nous avons diffusé l'ébauche de la recension des recommandations antérieures et les rapports sur lesquels elle était fondée aux Participant(e)s le 25 mai 2022. Ces derniers nous ont fait part de leurs commentaires utiles, notamment en nous signalant l'existence de certains rapports supplémentaires. Nous avons ensuite finalisé l'analyse et l'avons diffusée au public lors de la phase 3. La recension des recommandations antérieures est également reproduite dans l'annexe B : Rapports.

La recension des recommandations antérieures nous a permis d'avoir une idée précise de l'historique des efforts de réforme dans plusieurs domaines clés relevant de notre mandat. Elle nous a également permis d'évaluer les tendances dans la mise en œuvre des recommandations et de cerner certains obstacles communs. La connaissance des recommandations qui ont été faites dans le passé, et de leur réussite, a constitué une partie importante de notre travail visant à produire des recommandations sur les questions relevant de notre mandat. Nous espérons que la publication de cette analyse sera utile à d'autres commissions, décideurs, organisations et personnes qui s'intéressent à l'histoire des politiques canadiennes dans les domaines relevant de notre mandat.

Analyse internationale

Dans le cadre de notre mandat, qui consiste à formuler des constatations et des recommandations concernant « les interventions de la police, y compris la Gendarmerie royale du Canada (GRC) et les services de police municipaux », et à évaluer « les mesures prises pour informer, soutenir et mobiliser les victimes, les familles, ainsi que les citoyen(ne)s touchés », nous avons également effectué une analyse des rapports et des recommandations de juridictions internationales qui ont réagi à des pertes massives similaires.

Une comparaison des attentes et des normes en matière de sécurité publique entre le Canada et ses homologues internationaux permet de dégager une perspective pertinente. L'analyse s'est concentrée sur les pays qui ont connu des pertes massives similaires et dont la structure juridique et constitutionnelle est semblable à la nôtre. Nous avons cerné des rapports qui étaient importants non seulement parce qu'ils enquêtaient sur des pertes massives similaires à celles de la Nouvelle-Écosse, mais aussi parce qu'ils établissaient des normes pertinentes, étaient exhaustifs ou offraient des solutions et des recommandations pertinentes au regard de notre mandat.

Nous avons résumé les rapports de six incidents de pertes massives survenus dans le monde :

- Attaque terroriste contre deux mosquées de Christchurch, 2019 (Nouvelle-Zélande);
- Fusillade dans la discothèque Orlando Pulse, 2016 (États-Unis);
- Pertes massives à Oslo et sur l'île d'Utøya, 2011 (Norvège);
- Fusillade de masse à Cumbria, 2010 (Royaume-Uni);
- Fusillade de masse à l'école primaire de Dunblane, 1996 (Royaume-Uni); et
- Fusillade de masse à Hungerford, 1987 (Royaume-Uni).

En outre, bien que le rapport relatif à la fusillade de masse de Plymouth, survenue en Angleterre en 2021, n'ait pas encore été publié, nous donnons un aperçu de cet incident dans l'introduction relative aux résumés des incidents survenus au Royaume-Uni.

La Commission a également diffusé les résumés des rapports relatifs aux incidents de pertes massives survenus dans le monde et les documents sources auprès des Participant(e)s. Nous les avons également reproduits à l'annexe B : Rapports.

Le rapport du coroner et l'examen de la Nouvelle-Galles du Sud suite à la prise d'otage survenue au Lindt Café en 2014 en Australie sont également pertinents pour notre travail. Ces rapports sont examinés dans un rapport d'experts rédigé par Jude McCulloch et JaneMaree Maher².

Nous avons constaté que les organisations américaines avaient produit de nombreux rapports sur les événements de pertes massives, et il ne nous était pas possible de les résumer tous. Nous avons plutôt, après avoir procédé à un examen préliminaire, concentré notre attention sur l'examen par le National Policing Institute de la fusillade de la discothèque Orlando Pulse en 2016. Ce rapport est le plus complet des rapports récents de l'institut sur les fusillades de masse en ce sens qu'il énonce les principes fondamentaux d'une réponse en cas d'incident critique réussie. En outre, il identifie les aspects efficaces de la réponse du Service de police d'Orlando, ce qui en fait un modèle à cet égard.

Il ressort de l'analyse des rapports des incidents survenus à l'étranger un élément important, à savoir que le Canada n'est pas le seul pays à devoir faire face à la réalité des incidents de pertes massives et à la menace importante que ces incidents représentent pour la sécurité publique. Ces rapports donnent au Canada l'occasion de situer ses normes et ses niveaux de préparation par rapport à ceux d'autres pays et de tirer parti des recommandations et des solutions émanant de pays comparables confrontés à des difficultés similaires.

La réalisation d'une analyse des rapports et recommandations antérieurs permet à une commission de concentrer ses efforts sur la correction des lacunes des examens antérieurs et sur l'évaluation de l'efficacité des recommandations antérieures. Une recension des recommandations antérieures peut également fournir des informations importantes sur les modèles de réponses institutionnelles.

Commande de rapports d'experts et de rapports techniques

Nous avons commandé 23 rapports d'experts et rapports techniques portant sur les questions énoncées dans les phases 2 et 3. Ils s'appuient sur les questions qui

ont émergé du travail effectué lors de la phase 1, de la recension des recommandations antérieures et des conseils du Conseil consultatif sur la recherche, et se concentrent sur les politiques publiques, la recherche universitaire et les leçons tirées des pertes massives précédentes.

Rapports d'experts et rapports techniques : Ces documents concis, rédigés par des rédacteurs indépendants, nous ont aidés à mieux comprendre les questions clés soulevées dans le cadre de notre mandat.

Les rapports techniques ont apporté un compte rendu objectif et factuel de certaines des principales structures gouvernementales et politiques pertinentes à notre mandat. En sélectionnant les rédacteurs des rapports techniques, la Commission a recherché des experts spécialisés ayant une expérience pertinente et n'ayant aucun lien de dépendance avec les Participant(e)s. Nous avons commandé deux rapports de ce type : le premier, sur la structure des services de police en Nouvelle-Écosse, rédigé par Barry MacKnight, ancien président de l'Association des chefs de police du Nouveau-Brunswick et vice-président de l'Association canadienne des chefs de police, a été présenté au début des procédures publiques de la phase 1³. Le deuxième rapport technique, rédigé par Chris Davis, Cheryl McNeil et Peter Gamble, intitulé « Communications Interoperability and the Alert Ready System », portait sur les alertes d'urgence et les communications lors d'incidents critiques⁴.

Les rapports d'experts, décrits plus en détail dans la section consacrée à la phase 2 ci-dessous, ont fourni à la Commission et aux Participant(e)s des avis d'experts sur des questions relevant de notre mandat - en particulier, les thèmes des services de police, de la communauté et de la violence. Ces rapports contiennent des analyses sur des sujets tels que la prise de décision en cas d'incident critique, la culture policière, l'élaboration de politiques pour les collectivités rurales, les pratiques exemplaires en matière de psychologie judiciaire, et les moyens de soutenir les personnes et les collectivités après des pertes massives. Pour sélectionner les rédacteurs de ces rapports, la Commission, en consultation avec les Participant(e)s, s'est appuyée sur des critères juridiques canadiens applicables aux témoins experts - indépendance, connaissances spécialisées, pertinence et fiabilité des méthodes de recherche. La sélection des sujets des rapports d'experts reflète les questions énoncées dans notre mandat et suit les thèmes des

services de police, de la communauté et de la violence. L'équipe de la Commission a consulté les Participant(e)s sur les sujets et les rédacteurs potentiels pour décider des rapports d'experts à commander. Ces rapports ont d'abord été communiqués aux Participant(e)s pour leur permettre de se préparer aux procédures publiques de la Commission, puis ils ont été publiés sur le site Web de la Commission. Tous les rapports achevés se trouvent à l'annexe B : Rapports. De nombreux rédacteurs ont été invités à participer aux procédures publiques en tant que témoins, membres de panels d'experts ou à des tables rondes.

La commande de rapports concis qui répondent directement aux questions relevant du mandat d'une commission s'avère être une stratégie plus efficace que l'obtention de rapports longs et de nature générale.

Préparation des mémoires législatifs et des documents de politiques

La Commission a diffusé 11 documents de politiques tout au long des procédures de la phase 2. Ces documents, préparés par les avocat(e)s de la Commission et l'équipe de la recherche et des politiques, comprenaient des éléments recueillis par la Commission et communiqués tout au long des procédures, notamment des résumés d'informations clés sur la législation ou les politiques relatives aux domaines relevant du mandat de la Commission. Quatre des documents de politiques que nous avons produits étaient des mémoires législatifs sur les thèmes de l'usurpation de l'identité policière et du matériel de police, des armes à feu, du système En Alerte de la Nouvelle-Écosse, et de la violence et des malversations financières de l'agresseur. Deux des autres documents portaient sur la politique de l'Agence des services frontaliers du Canada en matière d'armes à feu et sur les politiques relatives à la violence entre partenaires intimes, à la violence familiale et à la violence fondée sur le sexe. Les quatre derniers documents étaient des compilations de politiques de la GRC, tant nationales que particulières à la Division H de la Nouvelle-Écosse (voir document supplémentaire H pour une liste complète).

Phase 1 : Établissement du fondement probatoire

Dès le début de son travail, la Commission s'est attachée à établir les fondements factuels de la phase 1 de l'enquête, lors de laquelle elle a cherché à déterminer ce qui s'est passé les 18 et 19 avril 2020, et de la phase 2, lors de laquelle elle a examiné les causes, le contexte et les circonstances qui ont permis d'expliquer pourquoi et comment ces événements se sont produits. Notre approche initiale comportait trois volets :

- mener des enquêtes approfondies et recueillir des informations;
- examiner et analyser la masse d'informations et les intégrer dans des ébauches de documents fondamentaux qui fournissent un compte rendu accessible des pertes massives et des questions connexes; et
- consulter les Participant(e)s sur les ébauches et, sur la base de leur contribution, préparer des documents fondamentaux révisés.

Ce vaste travail d'édification des bases était mené conjointement par les équipes des avocat(e)s, d'enquête, et de la recherche et des politiques de la Commission.

Enquête, collecte des informations et diffusion des informations

Dans un premier temps, la Commission a pris des mesures pour obtenir les informations nécessaires à l'exécution de son mandat. Nous avons suivi trois voies interdépendantes dans notre travail d'enquête et de collecte d'informations : la production, la gestion et la divulgation de documents; les enquêtes; et les entrevues avec les témoins.

Production, gestion et divulgation de documents

Dans toute enquête publique, trois tâches fondamentales et connexes sont à accomplir. La première, la production de documents, consiste à obtenir tous

les documents pertinents auprès de toutes les personnes ou institutions qui les détiennent. La deuxième, la gestion des documents, consiste à organiser et à classer ces documents, en les passant au peigne fin ligne par ligne et en identifiant les informations confidentielles et d'autres questions qui ne doivent pas être divulguées au public. Le personnel de la Commission a souvent consulté les familles et les personnes les plus touchées sur des questions précises. La troisième, la divulgation des documents, consiste à communiquer tous les documents non protégés, d'abord aux Participant(e)s, puis au public. Nous avons dû relever des défis considérables pour chacune de ces tâches.

L'émission d'assignations à produire devrait avoir lieu dès que possible. Les enquêtes devraient également garantir la mise en place rapide d'une plateforme de gestion des documents.

Production de documents

Toutes les commissions d'enquête publique ont le pouvoir d'exiger la production de documents – un acte de procédure, l'assignation à produire, dans le cadre duquel les individus, les organisations et les institutions sont contraints de partager des informations⁵. Les lois et les décrets en vigueur attestent que nous pouvons exiger de « produire les documents et autres pièces [...] nécessaires en vue de procéder d'une manière approfondie à l'enquête [...] ».⁶ Grâce au processus de production de documents, la Commission pouvait émettre des assignations à produire des documents et des informations provenant de diverses sources. Dans le contexte de notre travail, une assignation à produire est un document juridique qui ordonne à une personne, une institution ou une organisation nommée de produire des documents et d'autres types d'informations. La Commission ne disposant pas des pouvoirs d'un mandat de perquisition, elle ne pouvait pas saisir des documents dans un format particulier.

La Commission a d'abord cherché à ce que soient produits des documents par toutes les parties concernées, peu après avoir établi ses bureaux et embauché les avocat(e)s de la Commission et une équipe de gestion des documents. Les avocat(e)s de la Commission ont entamé des discussions avec les procureurs généraux du Canada (représentant la GRC) et de la Nouvelle-Écosse, ainsi qu'avec

d'autres entités qui détenaient des informations nécessaires à l'exécution de notre mandat, afin de comprendre où se trouvaient tous les documents requis. Nous avons ensuite émis des assignations générales à produire aux procureurs généraux du Canada et de la Nouvelle-Écosse les 18 et 25 mars 2021, respectivement. Les avocat(e)s de ces entités ont ensuite rassemblé les documents et les ont examinés pour déterminer s'ils étaient des documents privilégiés avant de les produire à la Commission. À la fin de notre mandat, la Commission avait émis plus d'une centaine d'assignations à produire qui ont permis de produire plus de 80 000 documents, y compris des dossiers d'enquête, des courriels, des notes des premiers répondants, des transcriptions de communications radio de la police, des documents visuels tels que des photographies et plus de 1 000 fichiers audio et vidéo. L'obligation de produire des documents a été maintenue tout au long de notre mandat, et la Commission a continué à réclamer et à recevoir les documents requis tout au long de nos procédures publiques.

La production de documents est une étape fastidieuse de tout processus juridique, surtout dans le cas des enquêtes publiques dont le mandat est très large. La Commission a eu besoin d'un large éventail de documents : à la fois ceux liés aux pertes massives elles-mêmes, qui constituaient l'objet de la phase 1, et ceux liés aux questions contextuelles plus larges requises pour établir le fondement probatoire de la phase 2. Les assignations à produire visaient des documents institutionnels et divers types de politiques et de manuels de formation. Obliger une partie à produire tous les documents requis est rarement simple et peut nécessiter des efforts considérables pour comprendre la forme sous laquelle les documents sont disponibles et la meilleure façon de s'assurer que la partie fournit les informations qui sont effectivement réclamées. En vertu des lois en vigueur, nous avons le pouvoir d'exiger des preuves écrites⁷. Comme nous l'expliquons ci-dessous, c'est l'une des méthodes que nous avons utilisées pour tenter d'obtenir les informations requises de la GRC.

La Commission a tardé à recevoir un certain nombre de documents en raison de facteurs indépendants de sa volonté. Pendant plusieurs mois, les ministères gouvernementaux travaillaient à distance en raison des mesures sanitaires liées à la pandémie de COVID-19 et le procureur général du Canada effectuait une transition vers un nouveau système de gestion des documents. Néanmoins, le retard le plus important dans la réception de documents est attribuable au rythme et à la manière dont la GRC et le procureur général du Canada ont divulgué les informations. Nous faisons remarquer que ce type de problème a également été rencontré lors d'enquêtes et d'examen antérieurs. Deux exemples sont le *Independent*

Civilian Review into Matters Relating to the G20 Summit (Toronto Police Services Board, 2012) et l'Enquête nationale sur les femmes et les filles autochtones disparues et assassinées (2019).

Dans le cadre du Independent Civilian Review into Matters Relating to the G20 Summit, il a été demandé au Service de police de Toronto (TPS), au Toronto Police Services Board (Commission des services de police de Toronto, TPSB) et à la GRC d'accéder aux documents relatifs au sommet du G20. Le TPS et le TPSB ont été très ouverts et coopératifs. Cependant, malgré des demandes répétées, la GRC n'a accepté de produire des documents dans le cadre de cet examen que neuf mois après la demande. Le rapport final note que, bien que la GRC ait finalement coopéré « à l'examen en produisant des documents, l'étape à laquelle cela s'est produit a retardé l'achèvement final de ce rapport⁸ ».

L'Enquête nationale sur les femmes et les filles autochtones disparues et assassinées (« ENFFADA ») a été consacrée aux causes systémiques de toutes les formes de violence à l'égard des femmes et des filles autochtones au Canada, ainsi qu'aux politiques et pratiques institutionnelles mises en œuvre en réponse à cette violence. Outre l'audition de témoignages, l'ENFFADA a procédé à l'examen de dossiers de police de tout le pays concernant des femmes, des filles et des personnes 2ELGBTQQIA+ autochtones disparues ou assassinées. Ce Projet d'analyse judiciaire des documents (PAJD) visait à identifier et à formuler des recommandations concernant les problèmes, obstacles et faiblesses systémiques des enquêtes sur les disparitions, les décès suspects ou invraisemblables et les actes de violence à l'encontre des femmes, des filles et des personnes 2ELGBTQQIA+ autochtones. Le rapport expliquait que le nombre de dossiers de police pour lesquels une assignation à produire était possible et qui pouvaient être examinés était limité, étant donné la durée du mandat de l'enquête. Les services de police municipaux et régionaux ont globalement apporté leur coopération dans le cadre du PAJD, en consacrant des ressources et des personnes supplémentaires à la tâche de répondre aux assignations à produire en temps voulu. Toutefois, le rapport a relevé des problèmes importants touchant la GRC :

« En revanche, la GRC a fait preuve de réticence à fournir les informations demandées dans le cadre du PAJD. Le degré de résistance de la GRC, qui était représentée par le procureur général du Canada, à la divulgation des dossiers demandés, a entravé la tâche d'obtention et d'examen des documents nécessaires. De nombreux dossiers reçus contenaient des caviardages qui rendaient certains documents inintelligibles. Cela a affecté l'analyse. Ce problème revêt une importance

particulière, car la GRC est le service de police national responsable du maintien de l'ordre pour près de 40 % de la population autochtone et 39 % des affaires non résolues examinées dans le cadre du PAJD. »⁹

Les difficultés que nous avons rencontrées dans le cadre de cette enquête en matière de divulgation de la part de la GRC et du procureur général du Canada sont attribuables à plusieurs motifs, dont certains nous incombent. Par exemple, en raison de notre approche intégrée en ce qui concerne les aspects de notre mandat liés à l'établissement des faits et aux politiques, les différentes équipes de la Commission présentaient des intérêts différents en matière de divulgation, mais le dialogue avec les avocat(e)s du ministère de la Justice du Canada se faisait par l'intermédiaire des avocat(e)s de la Commission. Les communications internes entre les équipes n'ont pas toujours donné lieu à une interprétation cohérente de la pertinence du mandat et de l'ordre de priorité des demandes. À mesure que notre compréhension du dossier évoluait, nos demandes et nos priorités changeaient nécessairement aussi. Bien que le contexte d'une enquête soit unique en ce qui a trait à la possibilité pour les avocat(e)s d'avoir accès aux documents par voie de collaboration, un processus solide est nécessaire au sein de la commission d'enquête pour s'assurer qu'un message cohérent est transmis à ceux à qui il est demandé de produire les documents pertinents. La situation s'est compliquée du fait que, en raison d'un mandat large et d'une durée limitée, la Commission a dû engager et gérer une grosse équipe.

La Commission n'avait pas le pouvoir d'exiger que les parties fournissent des documents structurés d'une manière précise ou présentés dans un format électronique précis. Par exemple, elle ne pouvait pas, comme ce serait possible dans le cadre d'un mandat de perquisition de la police, exiger des parties qu'elles produisent des documents en une seule fois ou qu'elles produisent des documents électroniques originaux intacts. Cette contrainte eu pour effet de modifier considérablement le rythme de production de documents clés, tels que le dossier de l'enquête H-Strong et le manuel des politiques de la GRC.

Pour remplir son mandat, la Commission devait parfaitement comprendre les contextes législatif, réglementaire et politique dans lesquels évoluent les services de police et les autres services participant aux interventions d'urgence en Nouvelle-Écosse. Les institutions policières ont produit un large éventail de documents, notamment les structures décisionnelles institutionnelles, les politiques et les programmes, ainsi que les manuels et les programmes de formation. En outre, nous avons souvent dû mettre à profit nos ressources limitées pour extraire les

informations pertinentes des documents que nous avons reçus, et ce, dans des délais très serrés. À la fin de l'année 2021, la GRC avait omis de fournir une quantité considérable de documents que nous nous attendions à recevoir en réponse à nos assignations à produire. Par conséquent, nous avons émis une demande de preuve écrite, par voie d'assignation à produire, pour tenter d'obtenir les documents nécessaires. Dans cette assignation, nous avons demandé à la GRC de produire des preuves par écrit. Parmi les preuves ainsi réclamées figuraient des informations descriptives concernant les ressources humaines, les opérations, les politiques, la gouvernance, l'équipement, la formation et l'interopérabilité de la GRC avec d'autres organisations.

Étant donné la complexité de la structure de la GRC et le grand nombre de politiques et de programmes pertinents pour notre travail, la Commission a demandé à la GRC de produire des rapports de preuve écrits sur le fonctionnement de chaque composante de sa structure, de ses programmes, de ses politiques et de sa formation, et sur la façon dont ces éléments se rejoignent¹⁰. En réponse à cette assignation, nous avons reçu davantage de documents et de tableaux dans lesquels figuraient des précisions concernant les documents produits, mais de nombreuses difficultés ont persisté.

La divulgation tardive des notes de divers membres et policiers de la GRC a également nui à notre capacité d'acquiescer une compréhension complète de l'intervention de la GRC en cas d'incident critique. Dans notre décision du 9 mars 2022 (document supplémentaire I-1), nous avons confirmé que la Commission convoquerait un certain nombre de membres dirigeants de la GRC pour qu'ils témoignent au cours des prochaines procédures publiques. Par conséquent, la GRC et le procureur général du Canada savaient, au plus tard le 9 mars 2022, qu'ils devaient produire des documents se rapportant au moins à ces membres dirigeants de la GRC. Dans nos assignations précédentes, datées du 25 mars 2021 et du 15 juin 2021, nous avons exigé la production de tous les documents requis pour l'exécution de notre mandat, y compris les notes et les rapports de police ainsi que les courriels pertinents et tout autre type de correspondance. Dans certains cas, cependant, nous n'avons reçu les documents pertinents, y compris les notes, qu'après l'entrevue prévue d'un membre et, même dans certains cas, qu'après la déposition du témoin, malgré notre demande de fournir les documents à l'avance. Dans un cas, le procureur général du Canada avait omis de produire quatre pages de notes du surintendant Darren Campbell sans en aviser la Commission. Plus tard, les notes auxquelles les quatre pages avaient été ajoutées ont été divulguées, mais sans indication qu'elles avaient été ajoutées. Ce n'est qu'après avoir soigneusement

examiné et comparé la seconde production des notes que les membres de l'équipe de la Commission ont découvert qu'il manquait des pages dans la première version divulguée. La Commission a demandé une explication au procureur général du Canada et a été informée que les pages avaient été retenues parce qu'elles étaient protégées. Dans sa lettre de réponse à la Commission, le procureur général du Canada « reconnaît que la Commission n'a pas été informée que ces pages étaient examinées pour cause de privilège. L'avocat du MJ aurait dû le faire. »¹¹

Nous reconnaissons que nous sommes en partie responsables de certaines des difficultés rencontrées, mais la forme, la manière et le rythme de la divulgation des documents par le procureur général du Canada au nom de la GRC ont posé des problèmes importants, même si la GRC a mis sur pied une équipe de gestion des enjeux officiellement chargée de diriger ses réponses dans le cadre de l'enquête.

Gestion des documents

Le procureur général du Canada a produit des documents sur une base continue, à partir du 18 mars 2021 et jusqu'au 4 octobre 2022, lorsque la Commission l'a informé que, pour respecter les délais fixés dans son mandat, elle ne pouvait plus accepter de production de documents après cette dernière date. La forme sous laquelle les documents ont été produits a imposé une énorme tâche d'examen et d'analyse à la Commission et aux Participant(e)s. De nombreux documents de la GRC portaient des titres dénués de sens et comportaient peu d'informations contextuelles, ce qui a nécessité un examen détaillé par l'équipe de gestion et d'analyse des documents. Le manque d'organisation des documents reçus du procureur général du Canada au nom de la GRC a suscité une certaine frustration tant chez le personnel de la Commission que chez les Participant(e)s et a entraîné des retards importants. La forme de production des documents a également engendré un travail supplémentaire considérable et coûteux à mesure que le personnel analysait les documents reçus par la Commission.

Revendications de privilège juridique

Certains des documents que la Commission a reçus faisaient l'objet de revendications de privilège. La règle 19 des Règles de pratique et de procédure de la Commission décrit le processus de traitement de ces revendications :

« Lorsqu'un Participant s'oppose à la production d'un document en invoquant le privilège de non-divulgence, une copie conforme du document est remise sous une forme non modifiée aux avocat(e)s de la Commission qui déterminent la validité de la revendication de ce privilège. Si le Participant qui revendique le privilège de non-divulgence n'est pas d'accord avec la décision des avocat(e)s de la Commission, les Commissaires, sur demande, peuvent examiner le ou les documents en question et rendre une décision¹². »

Ce processus a créé des tensions, en particulier avec le procureur général du Canada. Pour respecter l'échéance difficile fixée dans les décrets, la Commission a exigé une divulgation rapide, en particulier de la part du principal détenteur de documents, la GRC, représentée par le procureur général du Canada. Cependant, le procureur général avait besoin de suffisamment de temps pour être sûr de ne pas divulguer par inadvertance des documents protégés. Pour résoudre ce problème, la Commission a conclu une entente de « récupération » avec le procureur général. Cette entente prévoyait que la Commission, afin d'encourager une divulgation rapide, acceptait que le procureur général puisse demander la récupération de tout document privilégié qui aurait pu être omis et divulgué par inadvertance à la suite de son examen initial. Une fois qu'un document était ainsi identifié, la Commission devait le renvoyer rapidement et annuler toute distribution des documents en question ou les récupérer s'ils avaient déjà été distribués. En contrepartie, le procureur général a accepté « qu'aucune allégation d'altération ou de partialité ne soit formulée à l'encontre de la Commission au motif qu'elle a reçu ou examiné des documents produits par inadvertance ». En cas de désaccord sur la question de savoir si un document à récupérer était effectivement privilégié, la procédure prévue à la règle 19 serait invoquée.

Cette entente s'est malheureusement heurtée à deux problèmes involontaires. Tout d'abord, aucun délai n'était imposé au procureur général pour exiger une récupération. Il est arrivé au moins une fois que le procureur général nous demande de récupérer un document après qu'il eut été publié sur notre site Web. Il a fallu le retirer immédiatement, le caviarder pour en supprimer les éléments protégés, puis le publier à nouveau. Cela a donné lieu à des critiques de la part des médias, qui ont reproché à la Commission de manquer de transparence. Deuxièmement, le procureur général a parfois cherché à récupérer des informations contenues dans un document particulier, et nous avons découvert par la suite que ces mêmes informations étaient contenues dans d'autres documents qui avaient également été divulgués et sur lesquels le procureur général s'était appuyé (par exemple, en réponse

à une demande de preuve écrite). Cette entente a causé d'énormes difficultés aux avocat(e)s de la Commission et à notre équipe de gestion des documents.

À la lumière des leçons apprises lorsqu'elles concluent des ententes semblables, nous recommandons que les futures commissions exigent : a) que le détenteur du document termine rapidement son second examen et informe la commission de toute récupération requise dès que possible; et b) que tous les documents contenant des renseignements protégés soient mentionnés dans la demande de récupération initiale.

Dans certains cas, la GRC, par l'intermédiaire de son avocat, le procureur général du Canada, a informé les avocat(e)s de la Commission qu'elle ne produirait pas un document, ou a caviardé d'autres documents, affirmant que le document n'était pas nécessaire à l'exécution du mandat de la Commission. Par exemple, l'examen de l'agent indépendant portant sur les plaintes déposées en 2017 par Susan Olive Butlin au sujet d'Ernie « Junior » Duggan¹³ n'a pas été fourni suite à l'assignation générale à produire adressée à la GRC. Après que la Commission en a fait la demande expresse, le rapport a été fourni avec les noms des membres de la GRC du détachement de Bible Hill qui avaient répondu aux appels connexes, caviardés parce que « non pertinents ». M^{me} Butlin avait déposé une plainte pour agression sexuelle contre M. Duggan auprès de la GRC et a ensuite été assassinée par ce dernier, comme indiqué dans le volume 5, Services de police. Il s'agissait d'une affaire de violence fondée sur le sexe, d'un meurtre dans une collectivité rurale du comté de Colchester, et plusieurs membres de la GRC étaient les premiers répondants lors des pertes massives (gendarme Stuart Beselt, gendarme Rodney MacDonald) ou étaient en contact avec l'agresseur (gendarme Greg Wiley). À notre avis, la participation de certains de ces mêmes membres était certainement pertinente au travail de l'enquête. Voici un autre exemple : l'examen de l'agent indépendant concernant le décès de Peter DeGroot¹⁴, un homme abattu par la police à Slocan, en Colombie-Britannique, après qu'un échange de coups de feu eut entraîné un vaste déploiement de plusieurs jours pour le retrouver. Nous avons émis une assignation à produire ce rapport le 16 août 2021. Plus d'un an plus tard, le 22 septembre 2022, le procureur général du Canada a fait savoir que le rapport ne serait pas produit, car le dossier faisait l'objet d'une enquête à venir, et il s'est opposé à sa divulgation pour des raisons d'intérêt public. La Commission a contesté cette revendication de privilège. Le 2 octobre 2022, le procureur général du Canada a adressé une « correction » dans laquelle il a déclaré que la revendication de privilège était « une erreur »; le privilège n'était pas invoqué à l'égard du document et celui-ci serait divulgué dès que possible.

En ce qui concerne les revendications de privilège, comme nous l'avons mentionné plus haut au sujet des notes retenues du surint. pr. Campbell, nous avons appris que le procureur général ne nous avait pas avisés d'un caviardage effectué et nous nous sommes inquiétés de ne pas savoir ce qui avait pu être retenu sans que nous en soyons avisés. Dans d'autres cas, le procureur général du Canada a invoqué le privilège dans des contextes qui ne semblaient pas y donner droit. Dans la plupart des cas, ces questions ont été résolues par des discussions entre l'avocat de la GRC et les avocat(e)s de la Commission. Lors d'une discussion autour du « Summary Report Wellness Assessment »¹⁵ (Rapport sommaire concernant l'évaluation du mieux-être), une telle résolution n'a pas été possible et les avocat(e)s de la Commission ont présenté une demande écrite pour qu'il soit conclu que certains caviardages effectués par le procureur général du Canada n'étaient pas justifiés. Les Participant(e)s ont également présenté des observations et, après leur examen, nous avons ordonné que les caviardages soient annulés parce qu'ils ne satisfaisaient pas au critère de Wigmore¹⁶.

PRIVILÈGE RELATIF AU LITIGE

Le procureur général du Canada, représentant la GRC, a également invoqué ce que l'on appelle le « privilège relatif au litige » pour justifier la rétention de certains documents. Ce privilège protège les parties engagées dans le processus accusatoire de la divulgation de documents préparés principalement pour protéger leurs intérêts dans un litige prévu, envisagé ou en cours¹⁷. Il est étroitement lié au processus accusatoire. Ici, le procureur général du Canada, représentant la GRC, a maintenu que le privilège relatif au litige s'appliquait aux documents préparés en prévision de cette enquête. En d'autres termes, il a retenu certains documents qui, selon lui, ont été créés dans le but principal de représenter ses intérêts devant la Commission. Cela soulève une question fondamentale : le privilège relatif au litige s'applique-t-il aux enquêtes publiques non accusatoires comme la nôtre?

Nous reconnaissons que cette question de droit n'est pas encore résolue au Canada et qu'elle revêt une grande importance. Elle a surgi tardivement dans notre processus, et nous n'avons pas eu l'occasion de la résoudre dans le contexte d'une revendication particulière du privilège relatif au litige. Nous nous sommes toutefois penchés sur cette question et nous voulons formuler des commentaires à ce sujet pour le bénéfice des futurs commissaires et des futurs participant(e)s aux enquêtes publiques. **À notre avis, le privilège relatif au litige est incompatible et ne saurait être invoqué dans le cadre d'un processus inquisitoire non accusatoire.** Nous partageons l'approche adoptée par la Cour d'appel du Manitoba dans

l'affaire *Hudson Bay Mining and Smelting Co. c. Cummings*, 2006 MBCA 98¹⁸. Dans cette décision, la juge Freda M. Steel, au nom de la Cour, a examiné cette question dans un contexte semblable au nôtre, à savoir une enquête menée en vertu de la *Loi sur les enquêtes médico-légales* du Manitoba¹⁹. Elle a d'abord abordé l'application et l'objet du privilège relatif au litige, en soulignant son lien avec le processus accusatoire :

30 Dans Robert W. Hubbard, Susan Magotiaux et Suzanne M. Duncan, *The Law of Privilege in Canada*, feuilles mobiles (Toronto : Canada Law Book, 2006), les auteurs présentent la règle du privilège relatif au litige ou au produit du travail comme suit (aux paragraphes 12.10, 12.20) :

Le privilège relatif au litige, également appelé privilège relatif aux travaux préparatoires, se rapporte aux communications entre un avocat et des tiers ou un client et des tiers, ou aux communications produites par l'avocat ou le client et dont la fin dominante est le litige, lorsque celui-ci est envisagé, prévu ou en cours. En général, il s'agit d'informations que l'avocat ou les personnes sous sa direction ont préparées, recueillies ou annotées.

Le privilège relatif au litige est un produit du processus accusatoire et vise à permettre aux avocats de préparer leurs dossiers dans une certaine confidentialité.

31 Dans R.J. Sharpe, « Claiming Privilege in the Discovery Process », dans *Law in Transition : Evidence*, L.S.U.C. Special Lectures (Toronto : De Boo, 1984) 163, la raison d'être du privilège relatif au litige a été expliquée (aux pages 164-165) :

Le privilège relatif au litige, quant à lui, vise directement le déroulement du litige. [...] Son objectif est plus particulièrement lié aux besoins du processus de procès accusatoire. Le privilège relatif au litige a pour fondement la nécessité de créer un espace de travail protégé pour faciliter l'enquête et les travaux préparatoires relatifs à une affaire en vue d'un procès par l'avocat de la partie adverse. En d'autres termes, le privilège relatif au litige vise à faciliter un processus (à savoir, le processus accusatoire), [...]

RAISON D'ÊTRE DU PRIVILÈGE RELATIF AU LITIGE

Il est nécessaire de relier le privilège relatif au litige aux besoins du processus accusatoire pour parvenir à comprendre sa nature et ses conséquences. L'effet d'une règle de privilège est de mettre en veille la vérité, mais le processus que le privilège relatif au litige vise à protéger, le processus accusatoire, vise, entre autres, à obtenir la vérité. Il y a donc des intérêts contradictoires à prendre en compte lorsqu'une revendication du privilège relatif au litige est invoquée; un espace de confidentialité est nécessaire pour faciliter la préparation du débat accusatoire; la divulgation est également nécessaire pour favoriser un procès équitable.

[...]

35 Toute la jurisprudence pertinente confirme que le privilège relatif au litige ne s'applique à un document que si la fin dominante de sa création est de l'utiliser dans le cadre d'un litige réel, anticipé ou envisagé. Le privilège relatif au litige est un produit du processus accusatoire et vise à fournir à l'avocat un espace de confidentialité dans lequel les parties « adverses » ne peuvent pas s'immiscer²⁰.

Ensuite, après avoir comparé la nature des enquêtes dans d'autres provinces et territoires, la juge Steel a expliqué un processus qui correspond sensiblement à celui qui prévaut dans notre enquête publique.

47 Ainsi, une enquête médico-légale est censée être une enquête impartiale, non accusatoire et équitable sur le plan de la procédure, destinée à recueillir autant d'éléments de preuve pertinents sur les faits et les questions entourant le décès d'un membre de la collectivité qu'il est dans l'intérêt public, mais sans tirer de conclusions sur la responsabilité pénale ou civile²¹.

Elle a estimé que ce type de processus n'était pas couvert par le privilège relatif au litige :

61 Permettez-moi d'être claire. J'ai jugé que l'application de la doctrine du privilège relatif au litige à une procédure qui n'est pas un litige et dans laquelle il n'y a pas de parties adverses dont ces documents ne doivent

pas être connus était une erreur de droit. Je n'ai pas besoin de poursuivre davantage sur cette question.

[...]

109 Le contenu de ces entrevues n'est ni privilégié ni confidentiel. Une enquête n'est pas un litige : il n'y a pas de parties adverses engagées dans un différend. Aucune preuve n'indique que les témoins eux-mêmes, par opposition aux syndicats, s'attendaient à une certaine confidentialité. Le juge d'enquête et le juge qui siège en révision ont commis une erreur de droit lorsqu'ils ont jugé que le procureur de la Couronne ne différait en rien d'un avocat préparant une affaire ordinaire et que ces notes relevaient de la doctrine du privilège relatif aux travaux préparatoires²².

Il n'y a pas de parties en litige dans une enquête publique. Nous avons fait tout notre possible pour concevoir un processus inclusif et non accusatoire et pour aider les Participant(e)s à ne plus se considérer comme des parties en litige. Comme nous l'avons dit plus haut, cette évolution peut être difficile. Pour les enquêtes futures, nous recommandons donc aux commissaires de s'opposer aux revendications de privilège relatif au litige dans le cadre de l'enquête en question.

Nous recommandons aux futurs commissaires de s'opposer aux revendications de privilège relatif au litige, lorsque le fondement de cette invocation consiste à dire que le document a été préparé en vue de leur enquête.

Le processus de caviardage

Caviardage : les protocoles à suivre

Les avocat(e)s de la Commission et les membres des équipes chargées des enquêtes, de la recherche et des politiques, et de la gestion des documents ont examiné la production de documents (entrants) afin de la préparer pour la divulgation (sortante) aux Participant(e)s. Ce faisant, ils ont examiné les documents afin de déterminer les divers problèmes juridiques habituels, notamment en ce qui

concerne les renseignements personnels, le privilège et la pertinence (en appliquant le critère de la *Loi sur les enquêtes* selon lequel doivent être produits les documents « [...] nécessaires en vue de procéder d'une manière approfondie à l'enquête [...] »²³). En outre, la Commission a élaboré un protocole permettant de retenir ou de caviarder, du moins de manière préalable, les documents nécessitant une confidentialité accrue ou une protection pour cause de contenu explicite.

Conformément au mandat de la Commission qui exige que nous adoptions une approche tenant compte des traumatismes, nous avons trouvé un équilibre entre les intérêts des personnes en matière de sécurité, de dignité et de respect de la vie privée et les principes de transparence et d'ouverture que nous avons établis afin d'agir dans l'intérêt public. À cette fin, **notre protocole prévoyait que lorsque les documents contenaient des informations potentiellement préjudiciables à la sécurité, à la dignité et à la vie privée des personnes ou lorsqu'ils contenaient des images explicites, des images ou des informations potentiellement traumatisantes, l'identité des personnes ou le contenu pouvaient être caviardés ou occultés.**

Ce même équilibre devait également prévaloir pour les questions de sécurité, lorsque la divulgation d'informations pouvait potentiellement mettre en danger la sécurité physique ou émotionnelle d'une ou de plusieurs personnes, y compris par le biais d'un traumatisme ou de la réactivation d'un traumatisme, et pour les questions de dignité, lorsque la divulgation d'informations pouvait potentiellement rabaisser ou dévaloriser une ou plusieurs personnes. La vie privée d'une personne ou d'une collectivité est également touchée lorsque la divulgation d'informations peut constituer un affront à leur dignité. La Commission a anonymisé plusieurs témoins grâce à ce protocole, qui était fondé sur les principes énoncés dans les décisions de la Cour suprême du *Canada R. c. Quesnelle*, [2014] 2 RCS 390²⁴, et *Sherman Estate c. Donovan*, 2021 CSC 25²⁵. Ces témoins ont été désignés par des initiales telles que AA ou BB.

Afin de trouver un équilibre entre le respect de la vie privée et de la dignité des personnes dont les renseignements devaient être protégés par des caviardages et le respect des valeurs fondamentales d'ouverture et de transparence de la Commission, les Participant(e)s qui souhaitaient consulter le contenu caviardé pour pouvoir participer utilement aux travaux de la Commission pouvaient écrire à Thomas Cromwell, le directeur de l'équipe des avocat(e)s de la Commission, et demander à y avoir accès. La Commission a reçu très peu de demandes de ce type.

Lorsqu'un caviardage était justifié, la Commission n'a pas simplement « noirci » le texte ou les images en les recouvrant d'une marque noire opaque. La Commission

a plutôt élaboré un système de codes de caviardage qui explique chaque caviardage. Si les codes commençaient par V, par exemple, cela signifiait que le caviardage provenait de la GRC ou du ministère de la Justice. Les caviardages effectués par la Commission étaient accompagnés de codes C et étaient adaptés des codes de filtrage acceptés au niveau national :

C1 Renseignements personnels

1. *Renseignements personnels* : Cette protection s'applique uniquement aux personnes physiques, et non aux sociétés ou aux associations. Il peut s'agir, par exemple, d'adresses personnelles (et non professionnelles), d'adresses électroniques personnelles (et non professionnelles), de numéros de téléphone personnels, de numéros de permis de conduire et de cartes d'assurance santé, de groupes sanguins, de données médicales, et de numéros « SED » (en anglais, FPS) obtenus lors de la vérification du casier judiciaire.

C2 Renseignements protégés

1. *Le secret professionnel de l'avocat* : Le secret professionnel de l'avocat porte sur les communications entre un avocat et son client, dont l'objet est de donner ou de recevoir des conseils juridiques. Si le secret professionnel ne concerne pas la Commission, celle-ci en informe les personnes protégées par le secret et le document est traité conformément aux Règles de pratique et de procédure.
2. *Les privilèges prévus par la Loi sur la preuve au Canada* : Ces privilèges chevauchent plusieurs des autres catégories de cette liste. La protection des renseignements d'intérêt public peut s'appliquer aux renseignements relatifs aux informateurs confidentiels; au privilège d'enquête (pour les enquêtes criminelles en cours); à la sécurité des agents et des personnes, y compris les témoins, les victimes et les employés; aux techniques et aux renseignements d'enquête sensibles de la police; et aux communications et aux renseignements internes de la police. D'autres privilèges prévus par la loi visent les documents du Cabinet et les sujets liés à la sécurité nationale.
3. *Le privilège de l'informateur* : Ce privilège permet de protéger les informateurs et d'empêcher quiconque de révéler des renseignements susceptibles de compromettre leur identité, leur sûreté ou leur sécurité, ou celles d'une

personne donnant des renseignements à Échec au crime ou d'une personne faisant partie du programme de protection des témoins.

4. *Protection des jeunes* : Cette protection est utilisée pour empêcher la divulgation de renseignements protégés par la *Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents*²⁶. Le nom des jeunes doit être vérifié et remplacé par les initiales du prénom et du nom seulement, et leurs photographies ne doivent pas être divulguées.
5. *Renseignements en matière de protection de l'enfance* : Tous les renseignements susceptibles d'identifier un enfant faisant l'objet d'une procédure de protection de l'enfance ou témoin d'une telle procédure ont été caviardés (les noms des parents, des parents d'accueil et des proches l'ont également été).
6. *Privilège relatif aux enquêtes criminelles en cours* (organismes d'application de la loi) : Lorsque les réviseurs constataient des éléments de preuve liés à une enquête en cours menée par une entité gouvernementale, ils devaient en informer les avocat(e)s de la Commission afin de déterminer si l'alinéa (g) ii) du décret était enclenché. L'alinéa (g) ii) exigeait que la Commission s'assure de mener ses travaux en veillant à ne compromettre « aucune enquête ou poursuite en matière criminelle en cours, ou toute autre enquête ».

C3 Divulgation différée (renseignements privilégiés pendant une période limitée)

1. *Privilège d'enquête* : La Commission a eu recours à ce privilège avec parcimonie, uniquement pour protéger ses propres documents et lorsque la divulgation devait être retardée en raison d'enquêtes sensibles préalables aux audiences. La rétention de ces renseignements était temporaire.

C4 Renseignements non pertinents

1. Renseignements qui n'étaient pas nécessaires à la conduite de l'enquête de la Commission – par exemple, des renseignements qui n'étaient pas liés au mandat de la Commission.

C5 Images explicites ou renseignements potentiellement préjudiciables

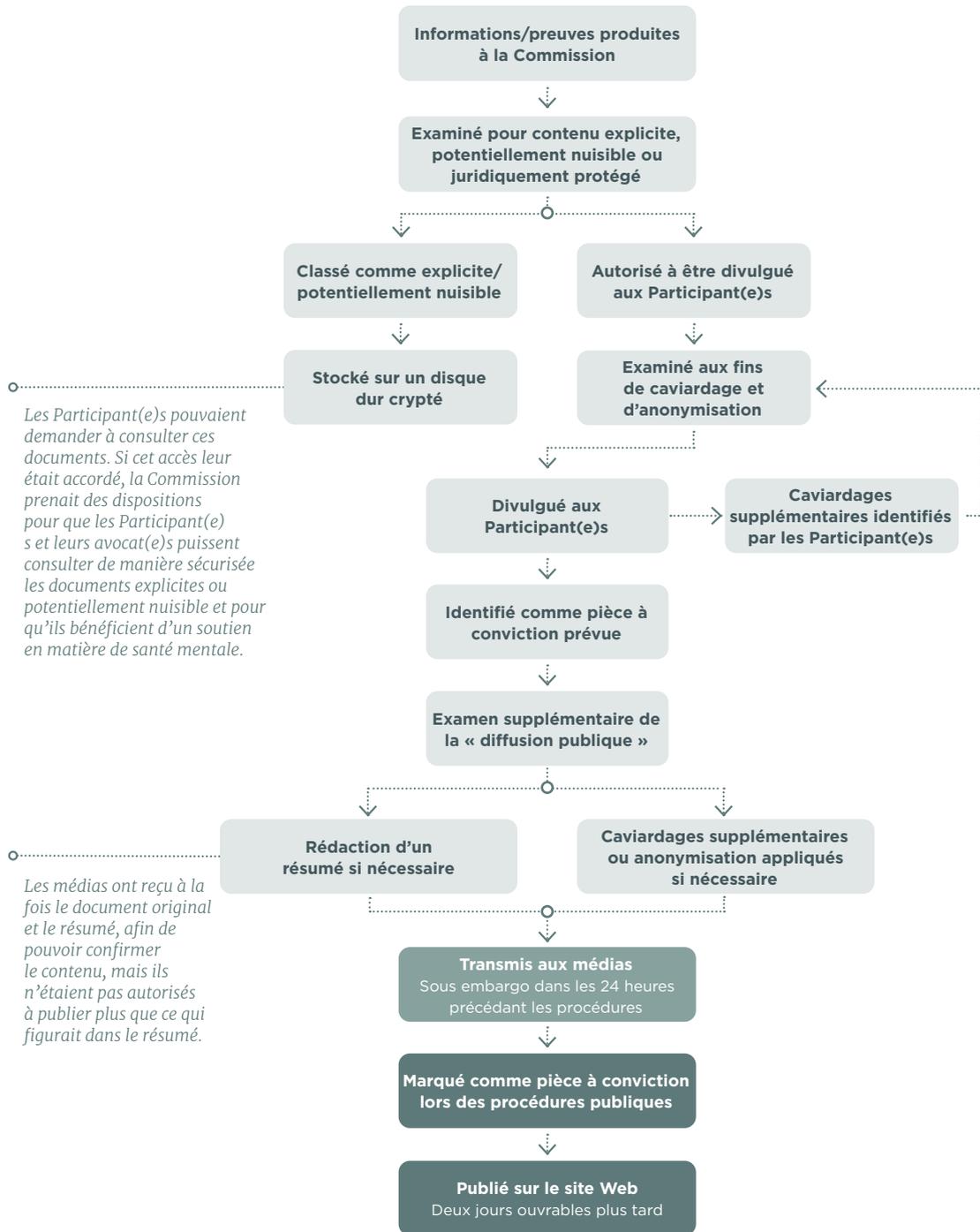
1. Conformément à la directive imposée à la Commission de s'acquitter de son mandat en tenant compte des traumatismes et en respectant les victimes et les autres personnes les plus touchées, les images explicites ou les documents susceptibles de causer un préjudice supplémentaire s'ils étaient rendus publics ont été caviardés au moyen de ce code.

La Commission a eu recours à un logiciel spécial pour caviarder les documents audiovisuels, les contenus explicites et les documents dans lesquels figuraient des renseignements fournis par des mineurs.

Notre équipe de gestion des documents a procédé à une première révision avant de diffuser les documents aux Participant(e)s, qui ont tous signé une entente de confidentialité, ce qui signifie qu'ils ne pouvaient pas communiquer les renseignements à d'autres personnes avant que la Commission ne rende ceux-ci publics. L'équipe a dû examiner une grande quantité de documents dans un délai très serré. Les membres de l'équipe ont donc fait tout leur possible pour repérer et caviarder les documents qui devaient l'être. Il n'était cependant ni possible ni indispensable à cette étape de repérer et d'effectuer tous les caviardages nécessaires, étant donné que les Participant(e)s ont conclu une entente de confidentialité qui leur interdisait de diffuser les renseignements en question. Nous avons demandé aux Participant(e)s d'identifier d'autres documents qui devaient être caviardés sur la base des critères énoncés ci-dessus.

Lorsque nous avons par la suite décidé de diffuser les documents sources au public en les publiant sur notre site Web, notre équipe de gestion des documents a été chargée d'examiner à nouveau les documents avec un niveau d'attention accru, afin de s'assurer avant la publication des documents que tous les caviardages nécessaires avaient été effectués. Les documents étaient désormais accessibles à toute personne disposant d'un accès à Internet, ce qui nécessitait d'effectuer un examen plus approfondi des documents. L'énorme quantité de documents et le temps limité pour les examiner ont posé des difficultés considérables. L'équipe de gestion des documents chargée du deuxième examen devait repérer les renseignements personnels (notamment l'identité d'un mineur, les numéros de téléphone et les plaques d'immatriculation) qui apparaissaient parfois dans les noms de fichiers, les renseignements personnels sur la santé ou d'autres documents qui devaient être caviardés pour des raisons de confidentialité. Certaines personnes avaient fourni à la GRC des entrevues qui révélaient des renseignements relatifs à

Processus de production des documents



des cas de violence sexuelle ou de violence entre partenaires intimes. Avant que la Commission ne puisse rendre ces renseignements publics, elle leur a attribué des initiales pour protéger l'identité des personnes concernées.

L'anonymisation des témoins a également entraîné un travail considérable, en particulier lorsque les documents avaient déjà été communiqués, car les noms des témoins apparaissaient fréquemment à plusieurs endroits d'un dossier. Les notes manuscrites et les documents caviardés des membres de la GRC ont également posé des difficultés à l'équipe de gestion des documents, dans la mesure où il était impossible d'effectuer une recherche à l'aide d'un logiciel pour déterminer les noms qui devaient être anonymisés. Tout ce travail minutieux exigeait du temps, lequel était limité lorsque, au cours de la phase 1, des documents fondamentaux s'appuyant sur des centaines de documents sources étaient marqués chaque jour comme pièces à conviction.

Si la Commission apprenait que des documents déjà publiés sur notre site Web pouvaient contenir des renseignements privilégiés ou confidentiels, tels que l'identité potentielle d'un mineur, une adresse civique ou des renseignements médicaux personnels, le document était revu et mis à jour sans délai. Si un examen plus approfondi était nécessaire, la Commission retirait temporairement le document de son site Web pour l'examiner et le publiait à nouveau après l'avoir caviardé. **En bref, il a été extrêmement difficile de trouver un équilibre entre les objectifs concurrents mais tout aussi importants que sont la protection de la vie privée et des intérêts liés aux privilèges, tout en assurant une divulgation publique complète et rapide des documents.**

Les enquêtes doivent prendre en considération dès le début le traitement des documents : comment les documents seront-ils diffusés, à qui, avec quels caviardages?

- Désigner immédiatement une équipe chargée de la divulgation et de la rétention des documents.
- Constituer une équipe consacrée à la gestion des documents qui soit adaptée aux besoins de chaque phase du travail.
- Établir, en priorité, des règles à suivre en matière de caviardage des documents pour l'équipe de gestion des documents de l'enquête.

PROTOCOLES À SUIVRE QUANT AU TRAITEMENT DES DOCUMENTS EXPLICITES OU POTENTIELLEMENT DOMMAGEABLES

La Commission a mis en place un système permettant de vérifier le contenu explicite de tous les documents et dossiers afin de trouver un équilibre entre la transparence et le respect de la vie privée et de la dignité des personnes auxquelles se rapportent les divers documents (voir le code C5 ci-dessus). Par conséquent, bien que les Participant(e)s aient eu accès à tous les documents sources, **l'approche de la Commission consistant à tenir compte des traumatismes nous a conduits à ne pas rendre publics des documents explicites si la valeur probante de ces documents ne l'emportait pas sur le préjudice qu'ils pourraient causer.** Un enquêteur de la Commission et un avocat désigné ont examiné tous les documents, assurant ainsi la cohérence de la classification. Par exemple, les images de personnes décédées ont été classées comme explicites, alors que les photos de scènes de crime fournissant des informations sur les circonstances ne l'ont pas été (bien que dans certains cas, certaines parties de l'image aient été masquées). Lorsque des documents potentiellement sensibles ou explicites étaient divulgués à la Commission, l'enquêteur et l'avocat les examinaient et identifiaient les documents qui pouvaient être téléchargés dans la base de données Relativity et ceux qui devaient être stockés en toute sécurité sur un disque dur chiffré.

Lorsque des documents entiers étaient désignés comme explicites (par exemple, une photographie de scène de crime), ils étaient catalogués accompagnés d'une description, et le registre et le document étaient stockés sur un disque dur chiffré. Les titres des documents, qui reprennent le même format que celui fourni par le procureur général du Canada, ont été communiqués aux Participant(e)s par l'entremise de rapports complémentaires. Malheureusement, certains des documents produits à la Commission ont été mal nommés, ce qui a nécessité un effort supplémentaire de gestion lorsque les Participant(e)s ont demandé à y avoir accès. Bien que ces documents ne soient pas automatiquement divulgués, la Commission a créé un protocole par lequel les Participant(e)s pouvaient demander à voir les documents classés C5. Ils devaient indiquer en quoi le fait de consulter les éléments de preuve non caviardés contribuerait de manière significative à une participation utile aux travaux de la Commission; la mesure dans laquelle l'accès pourrait porter atteinte à la sécurité, à la dignité et à la vie privée des personnes non représentées par un avocat (dont la Commission pourrait demander l'avis); et, enfin, si des mesures de soutien adéquates en matière de santé mentale étaient en place pour garantir que le Participant avait pris en compte les risques liés à l'accès et qu'il bénéficierait d'un soutien adéquat après avoir eu accès aux documents, si l'accès lui était accordé. Une fois cet accès approuvé par le directeur de l'équipe juridique

de la Commission, Thomas Cromwell, la Commission organisait des consultations privées et sécurisées de documents explicites ou sensibles pour les Participant(e)s et leurs avocat(e)s. Certains membres des familles ont demandé à consulter les documents relatifs à leurs proches et ont obtenu l'autorisation de le faire au bureau de la Commission, à Halifax.

La Commission a maintenu des protocoles stricts concernant le stockage de ces documents et leur accès par le personnel de la Commission. Le disque dur chiffré était conservé dans le coffre-fort de la Commission au bureau de Halifax, de même qu'y était conservé un ordinateur portable sécurisé permettant de consulter les données du disque dur. Cet ordinateur portable était protégé par un double mot de passe et n'était pas connecté au réseau ou à Internet. Seul un port USB de l'ordinateur portable était utilisé pour accéder au disque dur chiffré.

Un protocole supplémentaire régissait le nombre limité de personnes au sein de la Commission qui avaient accès aux documents les plus explicites, et l'accès était consigné. L'accès au coffre-fort était limité à cinq membres du personnel de la Commission, et un petit nombre d'avocat(e)s et d'enquêteurs(euses) de la Commission étaient autorisés à accéder au disque dur chiffré pour effectuer leur travail au nom de la Commission. Les autres membres du personnel de la Commission devaient obtenir une autorisation écrite de Thomas Cromwell, directeur de l'équipe juridique de la Commission, ou de Barbara McLean, directrice des enquêtes, pour accéder au disque dur chiffré. Lorsque l'autorisation était accordée, l'un des membres du personnel ayant accès au coffre-fort aidait à l'ouvrir et à sortir le disque dur chiffré, et un enquêteur supervisait la consultation des documents explicites ou sensibles. La Commission a également tenu un registre de suivi des accès que le personnel devait signer chaque fois que le coffre-fort était ouvert ou que le disque dur était consulté.

Certains avocat(e)s de Participant(e)s ont fait bon usage de la collecte d'informations par la Commission pour obtenir des réponses aux questions qui préoccupaient leurs clients. Par exemple, Jane Lenehan, de Lenehan Musgrave LLP, a demandé que les enquêteurs(euses) de la Commission rencontrent ses clients, les membres de la famille Goulet, pour répondre aux questions qu'ils se posaient sur la scène de crime où M^{me} Goulet est décédée. La Commission a tenu la réunion au bureau de Truro. Les avocat(e)s de plusieurs autres familles, du cabinet Patterson Law, ont demandé par l'entremise de la Commission que les articles saisis dans le cadre de l'enquête de la GRC soient rendus à leurs clients, et le personnel de la Commission les a aidés dans cette tâche. La Commission a également offert

d'organiser des rencontres entre les personnes les plus touchées, leurs avocat(e)s et le bureau du médecin légiste afin que les gens puissent en apprendre davantage sur les détails de la mort de leurs proches dans un cadre privé, plutôt que de devoir obtenir ces questions au cours des procédures publiques.

Relever les défis posés par le traitement des documents sources

Les documents fondamentaux de la Commission ont été élaborés à partir de documents sources parmi lesquels :

- des dossiers d'enquête institutionnels, des courriels et d'autres formes de communication;
- des entrevues de la Commission avec des témoins ou des personnes possédant des informations particulières pertinentes pour l'exécution de notre mandat;
- des enregistrements et des transcriptions audio et vidéo;
- des informations à partir de visites effectuées sur les lieux; et
- des politiques et procédures.

Avant de rendre publics les documents fondamentaux, la Commission a dû décider si elle publierait les documents sources sur son site Web ou, comme c'est plus souvent le cas dans les procédures judiciaires, si elle ne rendrait ces documents disponibles qu'en personne, sur demande, auprès d'un registre central. La Commission a reconnu que l'une des raisons pour lesquelles une enquête publique avait été mandatée était la volonté de faire en sorte que le public reçoive des informations sur les pertes massives, des questions sur ce qui s'était passé étant posées de manière continue. Dans certains cas, il existait une méfiance à l'égard des sources de certaines informations qui avaient été publiées en dehors du processus de la Commission. La publication par un média de la fuite des enregistrements des appels au 911 effectués par les enfants de Greg et Jamie Blair et Lisa McCully²⁷, par exemple, nous a fait prendre conscience de l'examen minutieux auquel la Commission serait soumise pour les décisions à prendre concernant la diffusion de l'information, tant de la part de ceux et celles qui étaient convaincus que chaque document – aussi sensible soit-il – devait être rendu public que de ceux et celles qui estimaient qu'il était préjudiciable de rendre publiques des informations détaillées sur des événements aussi effroyables. Malgré ces difficultés, nous sommes restés concentrés sur

nos principes d'indépendance, de confiance et de responsabilité, et nous avons élaboré des processus solides pour garantir que les documents soient rendus accessibles de manière responsable.

La fuite des enregistrements des appels au 911 nous a clairement fait comprendre qu'il fallait bien réfléchir à la *manière* dont les informations étaient diffusées, et non pas seulement à la question de savoir si elles *devaient* l'être. Nous avons établi qu'il était important de diffuser le plus grand nombre possible de documents sources, mais d'une manière responsable qui concilie l'intérêt de la collectivité à obtenir les renseignements que nous avons recueillis avec le respect de la vie privée et de la dignité des personnes qui ont perdu la vie et de celles qui continuent d'être touchées par les événements. Nous avons également renouvelé notre engagement à veiller à ce que les voies d'accès au soutien en matière de santé mentale soient clairement indiquées sur notre site Web et dans toutes nos activités publiques. Dans le cas précis évoqué plus haut, les informations contenues dans les enregistrements des appels au 911 étaient pertinentes pour la compréhension des événements, mais l'identification et la diffusion des voix des enfants sur Internet à perpétuité ont porté atteinte à la vie privée des personnes les plus touchées.

La Commission a publié sur son site Web les documents sources sur lesquels elle s'est appuyée pour rédiger les documents fondamentaux, ainsi que tous les documents marqués comme pièce à conviction. Ainsi, plus de 7 600 documents ont été mis à disposition sur le site Web de la Commission.

Au fur et à mesure de l'émission des assignations à produire, la Commission a continué à recevoir des documents supplémentaires chaque semaine. Parfois, la compréhension de la Commission d'un sujet sensible changeait au fur et à mesure que de nouveaux documents lui parvenaient, ce qui impliquait de considérer sous un jour nouveau des documents qui avaient déjà été diffusés. Les avocat(e)s des Participant(e)s ont également relevé, au cours de leur examen, les passages des documents de la base de données Relativity qui nécessitaient d'autres caviardages.

Dans un petit nombre de cas (moins d'un pour cent des documents sources sur les 7 600 pièces à conviction), nous avons ordonné que les documents qui avaient été classés comme pièces à conviction ne soient pas publiés sur notre site Web. Cette décision a été prise lorsque le contenu du document original était explicite, contenait des renseignements privés non pertinents de tiers, contenait des renseignements personnels sur la santé, ou pouvait être soumis à des règles de droit d'auteur. Dans les cas où un résumé a été publié sur le site Web plutôt que le document

original, le document original marqué comme une pièce à conviction a été fourni aux Participant(e)s et aux médias accrédités. Sur demande, le document pouvait également être mis à la disposition d'un membre du public pour consultation. Les documents sources qui n'étaient pas associés à un document fondamental précis pouvaient être consultés par le public sur la page consacrée au document fondamental en sélectionnant les documents sources dans la rubrique « Pièces à conviction supplémentaires ».

Le 20 juin 2022, nous avons rendu notre décision concernant une demande d'un organe de presse de publier cinq vidéos de surveillance montrant la rencontre entre des membres de la GRC et l'agresseur au Big Stop d'Enfield, le 19 avril 2020²⁸. Les vidéos étant essentielles à notre compréhension des événements, elles avaient été marquées comme pièces à conviction dans le cadre des procédures publiques. Dans un premier temps, nous avons déterminé que la meilleure façon de servir l'important intérêt public énoncé dans notre mandat de « ne causer aucun préjudice supplémentaire » et d'être « attentifs aux besoins et aux répercussions sur les personnes les plus directement touchées et lésées » était de mettre les vidéos à la disposition des médias accrédités (bien que nous en ayons par inadvertance omis deux). Nous l'avons fait conformément à un engagement formel des Participant(e)s de ne pas divulguer d'informations confidentielles, et nous avons demandé aux avocat(e)s de la Commission de montrer des images fixes des vidéos, et non les vidéos elles-mêmes, lors de la présentation du document fondamental relatif à la rencontre au Big Stop d'Enfield dans le cadre des procédures publiques. Après avoir reçu la demande des médias, nous avons sollicité les observations de tous les Participant(e)s – aucun d'entre eux ne s'est, par ailleurs, opposé à la diffusion des vidéos – et notamment toute personne qui aurait pu être directement affectée par la publication de ces vidéos sur Internet. À la lumière des réponses obtenues, et après avoir pris connaissance des observations d'avocat(e)s indépendants de la Commission suggérant la diffusion des vidéos, nous avons décidé de les mettre à la disposition du public en tant que documents sources du document fondamental relatif au Big Stop d'Enfield. Nous avons prévenu par une mise à jour publique que les vidéos contenaient des scènes de violence, y compris des tirs d'armes à feu ayant entraîné la mort.

Diffuser les informations au public

Avant le début des procédures, nous voulions nous assurer que les utilisateurs(rices) pourraient consulter notre bibliothèque de documents d'une manière simple et efficace. Notre équipe des communications a créé une barre de recherche sur la page consacrée aux documents fondamentaux de la rubrique « Documents ». Cette barre de recherche permet aux utilisateurs(rices) de faire des recherches sur les documents sources en fonction du type de fichier ou du document fondamental auquel ces documents sont rattachés. Elle permettait également d'utiliser des mots-clés, afin que les utilisateurs(rices) puissent rechercher des titres précis. Cette fonctionnalité de recherche était opérationnelle avant que le premier document fondamental ne devienne partie intégrante des archives publiques, mais nous n'avions pas imaginé l'ampleur que prendrait notre bibliothèque de documents.

Dans un premier temps, afin d'aider les médias et le public à mieux suivre notre travail, notre équipe des communications a ajouté des documents sources sur le site Web en créant des hyperliens vers les documents sources individuels dans les documents fondamentaux et en les publiant individuellement dans notre bibliothèque de documents sources. Une fois qu'un document fondamental et ses documents connexes étaient désignés comme pièces à conviction au cours des procédures publiques, ces documents étaient mis à disposition sur le site Web. Nous avons établi un tel calendrier dans un souci de transparence – pour que les documents soient mis à la disposition du public le plus rapidement possible – mais nous avons vite appris que cette précipitation à télécharger les documents ne laissait pas le temps de détecter les erreurs en matière de caviardage.

Compte tenu de l'importance de diffuser les informations aussi rapidement que possible et du caractère sensible de celles-ci, la gestion et la mise en ligne des documents ont nécessité beaucoup de temps et d'efforts. Dans les premiers jours, nous avons travaillé à un rythme si soutenu pour mettre des centaines de documents à la disposition du public que certains caviardages nécessaires ont été omis. Certains documents ont été examinés et mis à jour sur le site Web sans délai, mais, dans les cas où une revendication de privilège ou des renseignements privés exigeaient un examen plus approfondi, le document a été retiré, examiné, puis publié à nouveau. Par exemple, le numéro de téléphone portable d'un journaliste qui nous a appelés pour nous demander de le supprimer n'a pas été caviardage. Le numéro de téléphone d'une personne qui avait été caviardé dans un document, mais qui est resté dans le nom du fichier, est un autre exemple. Heureusement, les journalistes

nous ont rapidement alertés sur ces éléments et nous avons pu effectuer rapidement les caviardages nécessaires.

En avril 2022, nous avons pris la décision de revoir le délai de téléchargement des documents sources. Le 4 avril, nous avons publié une déclaration expliquant aux médias et au public qu'à l'avenir, nous aurions besoin d'au moins deux jours ouvrables pour que les documents sources soient ajoutés à notre site Web après qu'ils aient été marqués comme pièces à conviction au cours des procédures. Ce délai supplémentaire nous permettrait d'examiner soigneusement les milliers de documents publiés, mais aussi les hyperliens vers les documents sources correspondants dans les documents fondamentaux, afin de vérifier qu'ils ne contiennent pas de renseignements privés ou légalement protégés.

Ce changement dans notre processus de gestion des documents s'est avéré utile lorsque nous avons commencé à recevoir des lots de plus en plus importants de pièces à conviction supplémentaires. Notre équipe des communications a consacré les deux jours qui ont suivi le dépôt d'un document comme pièce dans le cadre des procédures à l'examen de l'index inclus dans le lot pour s'assurer que les titres des documents étaient clairs. Dans certains cas, étant donné l'état des documents que la Commission a reçus, cette clarté était impossible. Tout document de plus de 5 000 Ko a été compressé. Une fois que deux jours ouvrables étaient écoulés et que les avocat(e)s de la Commission avaient confirmé ne pas avoir rencontré de problèmes, un membre de l'équipe des communications téléchargeait les documents sur le site Web. L'équipe des communications a élaboré un outil permettant de faire correspondre le document téléchargé au titre correspondant. En plus de créer une feuille de suivi pour aider à organiser les documents sources en suspens et les pièces à conviction supplémentaires, elle a parfois établi des références croisées entre la liste des pièces à conviction et le répertoire des documents sources.

Enquêtes

Parallèlement au processus de production des documents, l'équipe de la Commission a mené une enquête approfondie et indépendante. Deux facteurs clés ont fait que cette enquête se distingue d'une enquête typique relative aux services de police. Premièrement, nous disposions d'un délai limité pour effectuer notre travail. Deuxièmement, nous enquêtions non seulement pour rendre compte de ce qui s'était passé, mais aussi pour formuler des recommandations afin d'essayer d'éviter

que de tels événements ne se reproduisent ou, si un incident similaire devait se produire à l'avenir, pour essayer d'améliorer la réponse. À cette fin, la Commission a utilisé une approche interdisciplinaire, les membres de l'équipe, y compris les enquêteurs(euses), examinant les informations via leurs différentes perspectives. Leurs points de vue ont été réunis et ont permis de façonner le cours de l'enquête.

Les premiers Task Action Reports (rapports d'action de tâche) du dossier d'enquête de l'opération H-Strong, le nom donné par la GRC à son enquête sur les pertes massives, ont été remis à la Commission le 26 mars 2021. Mettant à profit leur expérience professionnelle, les enquêteurs(euses) ont examiné et analysé le contenu de ce dossier, qui comprenait des documents tels que des notes de police et des transcriptions de déclarations de témoins, ainsi que des rapports techniques tels que des rapports balistiques et médico-légaux. Des fichiers médias contenant des enregistrements audio de déclarations et de transmissions radio ainsi que des images telles que des photos de scènes de crime et des fichiers vidéo de surveillance ont également été intégrés au dossier. Bien que le mandat de la Commission ne prévoyait pas d'évaluation du dossier H-Strong, les enquêteurs(euses) ont évalué les informations sur la base des attentes habituelles d'une enquête criminelle et ont demandé la divulgation de documents qui n'avaient pas été produits initialement.

Les membres de l'équipe d'enquête ne se sont pas appuyés uniquement sur les documents qui leur ont été fournis; ils ont plutôt suivi les pratiques professionnelles d'enquête et ont cherché à obtenir des informations, des témoins et des pistes supplémentaires. Sur la base de leur expérience, les enquêteurs(euses) ont identifié des lacunes dans la divulgation du dossier d'enquête H-Strong. De plus, le mandat de la Commission allait au-delà de celui d'une enquête criminelle et exigeait un dialogue sur des demandes de divulgation supplémentaires, comme des documents de formation et des politiques. Pour faciliter les discussions entre les avocat(e)s de la Commission et le procureur général du Canada, un enquêteur a été désigné comme expert en la matière pour demander la production des informations manquantes et expliquer pourquoi elles étaient nécessaires au travail de la Commission. Cette pratique s'est avérée être une tâche nécessaire mais chronophage pour l'équipe d'enquête.

Le travail des enquêteurs(euses) de la Commission a consisté à examiner les événements, à répondre aux demandes d'information des Participant(e)s et, dans la mesure du possible, à aborder les thèmes qui ont permis au public de comprendre

certaines aspects des pertes massives. On retrouve ci-dessous quelques exemples d'enquêtes de la Commission menées dans ce but.

Au cours de l'enquête H-Strong, plusieurs personnes qui connaissaient l'agresseur ou qui ont eu des contacts avec lui ont fait des commentaires troublants dans leurs déclarations aux enquêteurs de la GRC. Ces commentaires portaient sur des personnes disparues, la préférence de l'agresseur pour les femmes vulnérables, la suggestion d'une substance nocive, et la capacité de l'agresseur à se débarrasser des personnes décédées. Les enquêteurs(euses) de la Commission, troublés par ces déclarations, ont recherché et obtenu les renseignements sur les patients de la Atlantic Denture Clinic de l'agresseur, résumés dans les documents détenus par le curateur public de la Nouvelle-Écosse. Les enquêteurs(euses) ont comparé les renseignements sur les patients à des bases de données ouvertes et publiques contenant des profils de personnes disparues et de dépouilles non identifiées, y compris des personnes disparues de partout au Canada. Malgré les commentaires des personnes qui connaissaient l'agresseur, l'enquête n'a révélé aucun lien entre celui-ci et les sites Web accessibles au public concernant les personnes disparues.

Les moyens financiers de l'agresseur et sa capacité à équiper la réplique d'autopatrouille étaient des aspects qui relevaient du mandat de la Commission. Un enquêteur expérimenté en matière de blanchiment d'argent et de crimes financiers a examiné les pratiques monétaires de l'agresseur qui, en partie, expliquent son accumulation de richesse et de privilèges associés. Plus précisément, des questions ont été soulevées au sujet de l'argent comptant saisi au chalet et de la provenance supposée de ces fonds. L'enquête a révélé que les coupures de billets étaient trop importantes pour provenir du trafic de drogue classique, comme l'affirmait la rumeur qui circulait au sein de la collectivité, et a également noté que leur emballage suggérait que ces billets avaient été retirés directement d'une banque – un processus dont il a été démontré qu'il était engagé par l'agresseur. L'enquête a révélé des pratiques bancaires douteuses qui ont facilité la capacité de l'agresseur à rediriger les revenus de l'entreprise vers ses avoirs personnels.

Dans la lignée des rumeurs sur l'origine de la richesse de l'agresseur, des bruits ont persisté sur le fait que l'agresseur était un informateur. Un enquêteur expérimenté dans les opérations d'infiltration, ainsi que dans le recrutement, le traitement et le débriefage de sources confidentielles et d'agents de police, a examiné le fondement de ces récits. Cette enquête n'a trouvé aucun élément permettant de conclure que l'agresseur était un informateur ou un agent et a offert une évaluation publique crédible des informations probantes contenues dans le vaste dossier de

la Commission. Dans le but de mieux informer les personnes qui suivent les travaux de la Commission, les avocat(e)s de la Commission ont produit une note d'information sur la législation et la jurisprudence relatives au privilège des informateurs, qui fait tout son possible pour protéger l'identité de ces derniers.

Parmi les membres de l'équipe d'enquête figurait un analyste du renseignement qui a aidé à créer des représentations visuelles des liens entre les données et les points d'information, par exemple en reliant les appels radio à des cartes et en préparant des présentations ou des tableaux pour mettre en évidence les liens entre les dates, les heures, les lieux, la fréquence et les témoins. Cet ensemble de compétences s'est avéré inestimable pour le travail de la phase 1 de la Commission et se reflète dans les nombreuses cartes et tableaux géographiques contenus dans les documents fondamentaux.

Pour diverses raisons, notamment les lignes directrices en matière de santé publique qui limitaient les déplacements entre les régions au moment où la plupart des enquêteurs(euses) ont été embauchés, notre projet initial de faire vivre les enquêteurs(euses) dans la région de Truro ne s'est malheureusement pas concrétisé. Nous pensons que le fait d'avoir des enquêteurs(euses) intégrés à la collectivité locale aurait favorisé l'établissement de relations et servi la Commission et la collectivité.

Visites des lieux

Afin d'évaluer les tactiques opérationnelles, les réponses, la prise de décision et la supervision de la police, les enquêteurs(euses) ont effectué de multiples visites sur les lieux où se sont produites les pertes massives. Ces visites ont eu lieu à différents moments et dans diverses conditions sur le plan de l'éclairage et de la météo.

En août 2021, les enquêteurs(euses), ainsi que d'autres membres de la Commission, se sont rendus à Portapique, Wentworth, Glenholme, Debert, Shubenacadie, Onslow, Enfield et dans les collectivités environnantes pour recueillir davantage d'informations sur le terrain, les itinéraires et les emplacements. Lors de ces visites sur le terrain, des drones aériens et d'autres équipements de caméra ont été utilisés pour prendre des images précises et respectueuses des personnes touchées par les pertes massives, images qui devaient être utilisées lors des procédures publiques et tout au long du travail de la Commission. La Commission a utilisé des drones parce que ce sont des outils d'enquête efficaces qui permettent de gagner du temps et nécessitent moins de personnes pour les faire fonctionner. Nous avons

enregistré certaines séquences à la tombée de la nuit, afin de reproduire les conditions qui régnaient lors des pertes massives. Les drones ont permis de retracer les itinéraires empruntés par l'agresseur, ce qui a aidé le public à comprendre le caractère rural du secteur évoqué lors des procédures publiques dans le cadre des présentations des documents fondamentaux.

La Commission est consciente du fait que les conditions qui prévalaient dans ces collectivités à l'automne 2021, en particulier le feuillage, ne correspondaient pas à ce qu'elles auraient été en avril 2020, mais les mesures de confinement en vigueur dans la province en raison de la pandémie de COVID-19 ont empêché d'obtenir ces images comme prévu en avril 2021. Les séquences enregistrées lors des visites de la Commission n'étaient pas conçues comme des reconstitutions exactes. Les images et les vidéos ont plutôt contribué à fournir un contexte à mesure que nous cherchions à établir le déroulement des événements des 18 et 19 avril 2020. La collecte d'images dépendait de la divulgation, et les enquêteurs(euses) de la Commission ont effectué ce travail dès qu'ils ont eu suffisamment d'informations pour déterminer quelles séquences étaient nécessaires pour notre travail. Les collectivités ont été prévenues à l'avance que les enquêteurs(euses) de la Commission se trouveraient dans la région équipés de drones, étant donné que leur présence pouvait être envahissante et inquiétante pour les résident(e)s. Pour rassurer les curieux sur le fait que le personnel de la Commission se trouvait dans leur collectivité à des fins officielles, les enquêteurs(euses) ont placé des panneaux de la Commission dans les quartiers au fur et à mesure de leurs déplacements. Il était important pour nous de minimiser les perturbations dans ces collectivités, et comme nous l'avions prévu, nous avons terminé ce travail en une semaine.

Rapports complémentaires d'enquête

Une partie du travail de l'équipe d'enquête au cours des procédures publiques de la Commission a consisté à rédiger des rapports complémentaires d'enquête pour étayer notre compréhension globale des faits concernant ce qui s'est produit les 18 et 19 avril 2020, et pour expliquer comment et pourquoi les pertes massives se sont produites. Ces rapports portaient sur des domaines qui, selon le personnel de la Commission ou les Participant(e)s, devaient faire l'objet d'une enquête plus approfondie, et ils ont été régulièrement cités comme source d'information dans nos documents fondamentaux. Chaque rapport contenait les résultats d'une enquête plus approfondie sur des questions ou des événements précis, comme les transmissions radio portables ratées du gend. Dave Melanson à la Caserne de

pompiers d'Onslow Belmont, l'intervention de la GRC à Portapique le 19 avril 2020, l'examen de la scène de l'homicide de Corrie Ellison, l'emplacement de la camionnette F150 de l'agresseur, et les sentiers de la collectivité de Portapique.

La Commission a produit 38 rapports complémentaires d'enquête, qui ont été mis à disposition sur notre site Web au fur et à mesure de leur rédaction. Ces rapports ont permis à la Commission de mieux comprendre les événements, comment et pourquoi ils sont survenus, tout en continuant à avancer dans l'élaboration de nos recommandations. Ressource inestimable, ils ont été régulièrement utilisés par les Participant(e)s dans leurs observations à la Commission (document supplémentaire J).

L'équipe des enquêtes a conçu une autre ressource inestimable avec son examen des documents fondamentaux et l'identification des politiques pertinentes de la GRC qui s'appliqueraient aux actions rapportées. Cette recherche a permis d'analyser dans quelle mesure les politiques de la police étaient adéquates ou désuètes, respectées ou omises, un aspect essentiel de la réalisation de notre mandat.

Entrevues avec les témoins

Les témoins ont été recensés grâce aux efforts collectifs des équipes interdisciplinaires de la Commission, à savoir les enquêteurs(euses), les avocat(e)s de la Commission, le personnel chargé de la recherche et des politiques et, à plusieurs reprises, les membres de l'équipe chargée de la mobilisation du public et des communications. **L'identification de témoins potentiels provient de l'examen des documents, des réponses aux questions envoyées par courriel sur le site Web de la Commission et de notre correspondance initiale avec les collectivités les plus touchées, ainsi que d'autres formes de mobilisation du public, notamment des réunions particulières avec les membres des collectivités sur les questions qui préoccupaient le plus.** La directrice des enquêtes a été l'une des porte-parole de la Commission et, lors d'entrevues accordées aux médias, sur les médias sociaux et par d'autres moyens, toute personne disposant d'informations a été régulièrement encouragée à se manifester.

Le personnel de la Commission a recensé un grand nombre d'employés de la GRC et d'autres organisations, ainsi que des membres de la collectivité, qui avaient des informations sur des sujets liés au mandat de la Commission. Parfois, des

entrevues étaient nécessaires pour apporter des éclaircissements sur les informations fournies par les témoins, et dans d'autres cas, elles étaient nécessaires pour que la Commission poursuive son mandat axé sur l'avenir. Quoi qu'il en soit, les entrevues ont été conçues dans le cadre d'une approche multidisciplinaire afin de combler les lacunes ou de recueillir des informations qui allaient au-delà du processus d'établissement des faits de l'enquête criminelle H-Strong de la GRC.

Divers membres de l'équipe de la Commission ont interrogé des témoins, selon le témoin ou la nature de l'information recherchée. Par exemple, les enquêteurs(euses) ont mené ou assisté à des entrevues qui portaient principalement sur les opérations, l'intervention, la prise de décision et la supervision de la police. Les enquêteurs(euses) ont contacté certaines personnes qui voulaient parler à la Commission même si elles avaient déjà fourni une déclaration à la GRC. Les enquêteurs(euses) ont également interrogé des personnes qui se sont manifestées mais qui n'avaient pas parlé à la GRC dans le cadre de son enquête H-Strong.

Le personnel de la Commission, conscient des conséquences potentiellement traumatisantes d'une seconde entrevue avec une personne, s'est efforcé de minimiser le nombre de fois où il a demandé à une personne de parler d'un sujet difficile. Une fiche de gestion des contacts a permis de suivre les contacts afin d'éviter les contacts superflus. Chaque fois que le personnel de la Commission s'est entretenu avec des témoins, il a voulu que les personnes soient au mieux de leur forme – avant, pendant et après tout échange. Malheureusement, et malgré cette volonté, le sujet a obligé de nombreux témoins – résident(e)s et premiers répondants – à revivre des expériences pénibles, d'abord lors des entrevues, puis lors des témoignages. Pour atténuer cette détresse, les enquêteurs(euses) ont fait appel à notre équipe en matière de santé mentale et ont indiqué aux témoins qu'ils pouvaient participer aux entrevues avec un avocat ou une personne de confiance. Dans certains cas, ils ont mis en contact de manière proactive les témoins avec notre équipe en matière de santé mentale lorsqu'ils ont déclaré vouloir ou avoir besoin de ce soutien.

Le cas échéant, nous avons consigné les transcriptions en tant qu'éléments de preuve dans le dossier public afin d'éviter de recueillir à nouveau les mêmes informations par le biais des témoignages. En procédant ainsi, nous avons pu obtenir le témoignage de nombreuses personnes de manière efficace et efficiente tout en répondant aux besoins de ceux et celles qui pouvaient continuer à subir des traumatismes. À la fin de notre mandat, nos équipes intégrées avaient réalisé plus de 250 entrevues avec des témoins. Les transcriptions ont été versées à notre dossier

public dans les documents fondamentaux ou comme pièces à conviction. Une liste complète des personnes interrogées figure dans le document supplémentaire K.

Il n'est pas surprenant que notre recherche des faits par l'entremise d'entrevues ait rencontré quelques difficultés. **Les commissions, bien qu'elles aient le pouvoir d'assigner des personnes à produire des documents ou à comparaître pour fournir un témoignage oral, n'ont pas le pouvoir d'obliger les gens à prendre part à une entrevue.** Certaines personnes que nous avons approchées n'ont pas répondu aux demandes de notre équipe, notamment des témoins qui résidaient au Canada et d'autres qui se trouvaient hors des frontières de notre pays et auxquels le pouvoir d'assignation de la Commission ne pouvait s'appliquer. Pour certains témoins au Canada, pour lesquels nous n'avons pas réussi à obtenir un accord pour des entrevues, nous avons émis des assignations à comparaître pour leur témoignage mais nous n'avons pas pu les signifier. Les entrevues ont également été menées conformément aux directives de santé publique qui prévoyaient la distanciation et le port du masque, ou la présence virtuelle, créant ainsi des obstacles à l'établissement d'un rapport et d'une compréhension avec les témoins dans un esprit de compassion.

Toutes les entrevues nécessitent un travail préparatoire important, et l'on ne saurait trop insister sur les graves répercussions du rythme désordonné et lent de la divulgation des documents que nous avons demandés. Ce retard a notamment affecté le travail du pôle chargé de travailler sur le contexte policier, dont les efforts se sont poursuivis jusqu'à la fin des procédures publiques. Parfois, des informations clés, telles que les notes manuscrites du témoin, ont été divulguées tard dans la soirée précédant l'entrevue, obligeant les enquêteurs(euses) à revoir leur approche et à travailler tard dans la nuit pour incorporer les nouvelles informations. Dans d'autres cas, la divulgation a eu lieu après l'entrevue, ce qui a soulevé des questions qui n'ont pas pu être examinées aussi minutieusement qu'elles auraient dû l'être, étant donné le mandat limité dans le temps de la Commission.

La majorité des entrevues ont été enregistrées sur des supports audio et ont ensuite été retranscrites et préparées en vue de leur divulgation. Ce processus, bien qu'il ait entraîné un travail supplémentaire de révision et de rédaction après l'entrevue, nous a permis de diffuser le contenu des entrevues aux Participant(e)s et aux membres de la Commission situés dans tout le Canada aussi rapidement que possible.

Pour faciliter la collecte des informations requises, la Commission a élaboré un formulaire de consentement éclairé (voir l'annexe A). Ce document expliquait que la participation était volontaire et que le fait d'aider la Commission était un devoir civique qui n'était pas rémunéré. Il informait également les témoins que les informations qu'ils fournissaient seraient enregistrées et transcrites, qu'elles feraient partie du dossier public de la Commission et que, dans certaines circonstances, comme l'entrave à une enquête ou au bien-être d'autres personnes, elles pourraient être communiquées aux autorités compétentes.

Préparation des documents fondamentaux de la phase 1

La Commission a adopté une approche large et approfondie pour recueillir des informations par la production de documents, des enquêtes et des entrevues avec des témoins. Dès le début, l'équipe a commencé à examiner les documents et à préparer des ébauches de documents fondamentaux qui synthétisaient et organisaient les éléments de preuve dont disposait la Commission, tels qu'ils étaient compris à ce stade du processus d'enquête. (Une liste complète de nos documents fondamentaux figure au document supplémentaire L.) La Commission n'est pas la seule à utiliser des documents fondamentaux. La Commission d'enquête d'Elliot Lake a utilisé un mécanisme similaire, qu'elle a appelé « rapports de résumé », pour établir les faits essentiels dès le début des audiences sans avoir à convoquer de témoins à cette fin²⁹. **Nous avons considéré les documents fondamentaux comme un outil utile pour nous aider à nous y retrouver dans l'énorme quantité de documents disparates et mal organisés produits pour la Commission. Ils nous ont également aidés à diffuser une base d'informations factuelles qui, autrement, auraient dû être obtenues en convoquant un très grand nombre de témoins. Le recours aux documents fondamentaux a considérablement réduit le nombre de témoignages oraux requis et nous a aidés à respecter nos échéances serrées tout en fournissant des faits pertinents pour étayer les constatations et les recommandations.**

Tout au long des procédures, nous avons insisté sur le fait que les documents fondamentaux que nous avons diffusés ne constituaient pas le mot de la fin, ni une conclusion sur les pertes massives. Il s'agissait plutôt d'une base à partir de laquelle nous pouvions construire une compréhension commune de ce qui s'est passé, qui pourrait soutenir notre enquête sur les causes, le contexte, les circonstances et

les conséquences des événements. Étant donné que le travail de la Commission visant à recueillir et à analyser toutes les informations pertinentes s'est poursuivi tout au long de notre mandat, les documents fondamentaux ont continué à être mis à jour au fur et à mesure que nous avons poursuivi l'examen et la divulgation des documents, les enquêtes et les entrevues avec les témoins. Au fur et à mesure que nous en avons appris davantage au cours de l'enquête, nous avons rédigé des addendas (pour ajouter de nouvelles informations) et des erratums (pour corriger des erreurs) aux documents fondamentaux. Cependant, en raison de la grande quantité d'informations reçues plus tard au cours de l'exécution de notre mandat, nos ressources internes ne nous ont pas permis de bénéficier de suffisamment de temps pour intégrer les divulgations ultérieures, les entrevues avec les témoins et les autres sources d'information. Par conséquent, le présent rapport final reflète notre compréhension finale du dossier des faits.

Nous nous sommes d'abord attachés à fournir des informations sur les événements survenus lors des pertes massives et sur certains sujets clés, tels que les communications radio, le travail effectué par la Police régionale de Halifax et le Service de police de Truro, ainsi que les communications publiques au moment des pertes massives. Établir une compréhension commune des faits était une priorité immédiate pour la Commission et la collectivité. Lorsque nous avons commencé notre travail, on savait peu de choses sur les événements, et les familles et les collectivités en deuil exigeaient que nous fournissions des informations exactes au public de la manière la plus efficace possible. Il s'agissait également d'une condition préalable essentielle à l'exécution du mandat de la Commission, qui consistait à comprendre comment et pourquoi les pertes massives ont pu se produire et à formuler des recommandations pour aider à prévenir des événements similaires à l'avenir et à y répondre.

La préparation des documents fondamentaux a été une entreprise colossale à laquelle ont participé tous les membres de nos équipes juridique, d'enquête, et de la recherche et des politiques, qui ont rassemblé les informations dans un ordre chronologique que le public pouvait comprendre. Nous avons essentiellement « mis en avant » notre processus en rassemblant toutes les informations qui étaient alors à notre disposition dans un récit structuré, au lieu de simplement publier d'énormes volumes de données non traitées. Cependant, nous avons sous-estimé le temps nécessaire pour produire les premières ébauches des documents fondamentaux - en grande partie à cause des problèmes de divulgation de la GRC évoqués plus haut. Par exemple, les informations n'étaient pas regroupées par scène de crime ou par sujet. La Commission a dû embaucher du personnel

supplémentaire pour organiser et attribuer un code aux documents, et le travail d'examen et d'analyse de tous ces documents a été une tâche d'une énorme ampleur. Tout ce travail a pris du temps et a entravé notre capacité à acquérir une compréhension des preuves suffisante pour préparer les documents fondamentaux avec la certitude que leur contenu était exact afin d'entamer les procédures publiques à l'automne 2021 comme nous l'aurions souhaité.

Si le modèle des documents fondamentaux est choisi, les enquêtes doivent prévoir un délai suffisant pour la divulgation, la collecte des preuves, l'analyse et la préparation.

La Commission a pris soin de relever les faits peu clairs ou les preuves sensiblement contradictoires, afin que nous puissions prendre des mesures supplémentaires pour parvenir à une compréhension plus complète et plus précise. Le processus a été transparent : les Participant(e)s ont eu accès aux documents produits et aux autres informations recueillies par l'équipe de la Commission (comme les entrevues avec les témoins) et ont pu procéder à des évaluations indépendantes des informations réunies dans les documents fondamentaux. Ils ont également eu la possibilité de commenter les ébauches des documents fondamentaux avant leur publication. **Cette communication précoce a permis aux Participant(e)s de soulever toute lacune ou erreur importante dans les informations factuelles, ainsi que toute autre préoccupation concernant la compréhension des pertes massives.** Nous avons trouvé cette contribution extrêmement utile.

Les documents fondamentaux de la phase 1 se divisent en deux catégories : emplacements et thèmes. Les documents relatifs aux emplacements présentent la matrice factuelle et la chronologie des événements aux emplacements où ils se sont produits. Les documents thématiques présentent la matrice factuelle concernant des questions particulières, le rôle des institutions particulières, ainsi que la structure et l'interaction des diverses institutions et programmes. Les documents thématiques fournissaient des informations pertinentes pour l'exécution du mandat de la Commission au sujet de la période chronologique antérieure et postérieure aux 18 et 19 avril 2020, et s'appuyaient sur les documents fondamentaux relatifs aux emplacements, qui étaient davantage axés sur les événements eux-mêmes, survenus les 18 et 19 avril 2020³⁰. La division entre les documents relatifs aux emplacements et les documents thématiques a permis de séparer et de

clarifier les actions, les décisions, les capacités et les politiques qui se chevauchent, ainsi que les conséquences qui en découlent. Ensemble, les deux types de documents fondamentaux ont été conçus pour fournir une base factuelle solide à l'enquête de la Commission sur les pertes massives.

Comme nous l'avons indiqué, les documents fondamentaux ont permis à la Commission de présenter des informations au public dès le début, sans attendre la fin de notre processus. Sans les documents fondamentaux, l'attente du public pour obtenir des réponses aurait été beaucoup plus longue. Très peu d'informations avaient été diffusées au public avant la publication des documents fondamentaux, ce qui a laissé circuler diverses théories sur les événements au sein de la collectivité. Les documents fondamentaux ont permis d'infirmer certaines théories et d'en confirmer d'autres. En outre, ils ont permis à ceux et celles qui s'intéressaient aux faits ou à une question particulière d'approfondir leurs recherches, d'autant plus qu'ils ont été publiés sur notre site Web accompagnés de tous les documents sources pertinents.

Nous avons voulu préparer des documents complets dans un style accessible au public. La présentation des documents fondamentaux dans le cadre des procédures publiques a exigé une quantité énorme de travail – non seulement pour préparer les documents et les milliers de documents sources, mais aussi pour concevoir des supports audio et visuels efficaces afin d'aider le public à comprendre le contenu des documents fondamentaux. Ces présentations ont nécessité de nombreuses heures de collaboration entre l'équipe des avocat(e)s de la Commission et l'équipe des communications, entre autres, afin de fournir une image accessible d'une vaste quantité de documents. Nous pensons que ces présentations, dont les diffusions sur le Web sont disponibles sur le site Web de la Commission, ont permis au public de se renseigner sur les éléments dont nous prenions connaissance au fur et à mesure. Dès le début, nous avons rappelé aux Participant(e)s et au public que les présentations représentaient un résumé de ce que contenaient les documents fondamentaux et les documents sources connexes. Nous avons précisé que le fait d'avoir résumé les faits ne devait pas être interprété comme un manque d'importance accordée à ces faits. En plus des documents fondamentaux de la phase 1, la Commission a préparé des documents similaires pour la phase 2.

DOCUMENTS FONDAMENTAUX – PHASE 1

Relatifs aux emplacements

- Portapique : 18-19 avril 2020
- Interventions des premiers répondants à Portapique
- Bouclage du périmètre à Portapique et aux alentours
- Nuit à Debert
- 2328, chemin Hunter
- Route 4, à Wentworth
- Route 4, à Glenholme
- Chemin Plains, à Debert
- Caserne de pompiers d'Onslow Belmont
- Shubenacadie
- Route 224
- Big Stop d'Enfield

Thématiques

- Matériel de police
- Confirmation de la réplique d'autopatrouille de la GRC
- Armes à feu
- En Alerte en Nouvelle-Écosse
- Groupe tactique d'intervention (GTI) de la GRC
- Poste de commandement de la GRC, Centre de communications opérationnelles et décisions de commandement
- Service de police de Truro : 19 avril 2020
- Communications publiques de la GRC : 18-19 avril 2020
- Soutien aérien
- Opérations de la Police régionale de Halifax et du District de Halifax de la GRC
- Prise et répartition des appels au 911
- Système de radiocommunications TMR2 en Nouvelle-Écosse
- Communications publiques de la GRC et des gouvernements après les pertes massives

Les documents fondamentaux se sont avérés être une composante essentielle du travail de la Commission des pertes massives. Ils ont constitué un moyen efficace grâce auquel la Commission a pu diffuser en temps opportun et de manière transparente les informations et les preuves obtenues jusqu’alors et les comprendre. Les documents sont dits « fondamentaux » parce qu’ils ont fourni à la Commission, aux Participant(e)s et au public une base à partir de laquelle ils ont pu élaborer les questions visant à savoir « comment et pourquoi » les pertes massives se sont produites, questions qui ont alimenté le travail de la phase 2, en temps opportun.

Contribution des Participant(e)s et réunions de travail

La Commission a invité les Participant(e)s de la phase 1 à participer à une série de réunions de travail afin d’apporter leur contribution à la préparation des documents fondamentaux de cette phase. Ces réunions se sont déroulées sur plusieurs semaines aux mois de novembre et décembre 2021, dans le but d’assurer l’exactitude des documents avant leur présentation dans le cadre des procédures publiques au début de 2022. Avant les réunions de travail, les avocat(e)s de la Commission ont rencontré les Participant(e)s de la phase 1 afin de définir le processus des séances à venir. Le commissaire MacDonald a présenté des remarques préliminaires pour remercier les Participant(e)s de leur engagement continu et pour solliciter leur collaboration dans le cadre du travail exigeant de la Commission.

Les ébauches des documents fondamentaux ont été envoyées aux Participant(e)s de la phase 1 sur une base confidentielle à mesure qu’elles étaient prêtes, à partir de la fin août 2021. Nous avons d’abord demandé aux avocat(e)s des Participant(e)s de nous faire part de leurs commentaires écrits sur ces ébauches, afin de finaliser les documents fondamentaux à temps pour les procédures publiques initialement prévues à l’automne 2021. En septembre 2021, il est devenu évident que la production de documents de la GRC était plus lente et moins organisée que nous l’avions prévu. Nous avons reconnu qu’il fallait donc plus de temps pour examiner les documents sources et achever la préparation des documents fondamentaux. Nous avons révisé notre calendrier pour permettre aux Participant(e)s et au personnel de la Commission d’effectuer l’examen et l’analyse nécessaires.

Le personnel de la Commission ainsi que les Participant(e)s et leurs avocat(e)s ont dégagé du temps, et nous avons réservé des salles de réunion en prévision du début des procédures publiques en novembre 2021. Nous avons décidé d’utiliser

efficacement ce temps et cet espace et de faire avancer notre travail en organisant des réunions de travail au cours desquelles les avocat(e)s des Participant(e)s et de la Commission pourraient procéder à un examen conjoint des documents fondamentaux. Les Participant(e)s intéressés par les questions de la phase 1 ou désireux d'y contribuer ont été invités à écouter ce que les autres avaient à dire, et la rétroaction a été encouragée.

Ces réunions avaient deux objectifs. Tout d'abord, elles offraient une occasion privilégiée aux Participant(e)s d'apporter leur contribution au contenu des ébauches des documents fondamentaux, contribuant ainsi à garantir que les documents soient le plus précis possible avant d'être publiés. Deuxièmement, nous avons demandé l'avis des Participant(e)s sur les aspects du compte rendu factuel qui nécessitaient des clarifications, des explications et des explorations au cours des procédures publiques de la phase 1. Cette rétroaction nous a aidés à déterminer la meilleure façon d'utiliser le temps consacré aux audiences, en nous concentrant sur les éléments que le public devait comprendre, pour constituer la base du travail de la phase 2 et de la phase 3. Chaque réunion était structurée autour d'un document fondamental précis, et nous avons demandé à ce que les mêmes questions soient posées :

- Y a-t-il des lacunes dans l'information?
 - Si c'est le cas, veuillez citer les lacunes que vous constatez.
 - Dites-nous pourquoi il est important de connaître ou de comprendre cette information.
 - S'il y a une lacune nécessitant plus de détails, à qui devrait-on s'adresser?
- Y a-t-il des inexactitudes ou d'autres points de vue concernant l'une des informations, et en quoi ces autres points de vue sont-ils importants? Quelles sont les informations dont vous avez connaissance qui constituent la base de votre opinion sur le contenu du document?
- Y a-t-il des domaines qui nécessitent plus d'attention ou de détails et pourquoi? S'il y a un domaine nécessitant plus de détails, à qui devrait-on s'adresser?

Les réunions de travail ont été organisées en partant du principe que nous allions diffuser des faits crédibles au public. Il aurait été irresponsable de rendre ces informations publiques prématurément. Les réunions se sont tenues sous réserve de tout droit et sans admission, ce qui, dans ce contexte, signifie que les Participant(e)s ne renonçaient à aucun droit, y compris celui de donner une évaluation indépendante des documents fondamentaux plus tard dans le processus.

Ces réunions étaient confidentielles afin d'encourager une discussion ouverte et franche entre les Participant(e)s dans le but de parvenir à une compréhension plus claire des faits et des problèmes. Aucune transcription n'a été produite et aucun enregistrement n'a été autorisé. Il aurait été irresponsable de publier ces informations prématurément pour deux raisons : premièrement, les personnes les plus touchées étaient toujours occupées à examiner les documents par elles-mêmes et, deuxièmement, les informations contenues dans les documents fondamentaux nécessitaient un examen et une révision supplémentaires pour en garantir l'exactitude.

Les avocat(e)s de la Commission ont animé chaque réunion de travail, veillant à ce que toutes les voix soient entendues de manière équitable et respectueuse. Il ne s'agissait pas d'une médiation ni d'une négociation. C'était l'occasion pour les Participant(e)s d'apporter leur contribution oralement plutôt que par écrit et de le faire en présence d'autres Participant(e)s. Le format collectif impliquait que les Participant(e)s pouvaient apprendre les uns des autres et que, en mettant en commun leurs questions, certaines préoccupations pouvaient être apaisées et d'autres pouvaient faire l'objet d'une enquête plus approfondie. Nous avons reconnu l'existence de certains intérêts contradictoires parmi les Participant(e)s et avons pris des mesures pour expliquer et modéliser le caractère non accusatoire de ce processus (et du processus de la Commission en général). Étant donné que le modèle accusatoire est fortement ancré comme processus par défaut pour les avocat(e)s, il était nécessaire que les avocat(e)s de la Commission renforcent le processus inquisitoire et abordent les malentendus apparents entre les Participant(e)s de façon continue tout au long des réunions de travail. Pour ce faire, il a fallu clarifier le rôle d'animateurs neutres que les avocat(e)s de la Commission devaient jouer pour recueillir et analyser les éléments de preuve de manière équitable et impartiale, plutôt que celui de procureurs chargés de rejeter le blâme ou la faute sur les uns ou les autres.

Les avocat(e)s des Participant(e)s qui ont assisté aux réunions de travail ont souvent proposé des corrections et des améliorations aux parties des ébauches des documents fondamentaux qui ne concernaient pas directement les intérêts du client. Il était évident que de nombreux avocat(e)s déployaient de sérieux efforts pour aider la Commission dans sa volonté de préparer des documents précis et utiles pour aider non seulement les Participant(e)s mais aussi le public. Par exemple, Nasha Nijhawan, avocate de la Fédération de la police nationale, a utilement partagé ses connaissances sur l'organisation et le fonctionnement de la GRC avec les autres personnes présentes aux réunions de travail. Josh Bryson, l'avocat

de la famille Bond, a posé des questions pertinentes sur les grands problèmes systémiques qui ont pu influencer sur la réponse aux pertes massives, comme les communications policières et les transmissions radio, afin d'aider la Commission à établir un fondement probatoire complet.

Même si nous souhaitions que ces réunions soient favorablement accueillies et considérées comme un pas en avant constructif, certains Participant(e)s liés aux familles se sont opposés à leur caractère confidentiel. Ils ont dénoncé le fait que ni eux, ni les médias, ni le public ne pouvaient y assister. Il est compréhensible qu'ils aient été impatients que les procédures publiques commencent, mais ils ne pouvaient pas encore savoir combien de travail il restait à faire avant que cela ne se produise. À leur demande, nous avons ajusté le plan pour leur permettre d'assister aux réunions en tant qu'observateurs(rices), mais nous n'avons pas ouvert les réunions à un plus grand nombre de personnes, car nous voulions garantir un espace de discussion franche permettant une compréhension préliminaire du dossier des faits. Certains des Participant(e)s liés aux familles qui ont assisté aux réunions ont estimé que la discussion entre avocat(e)s sur les faits était « clinique » et déconnectée de l'intensité émotionnelle des sujets abordés. D'autres Participant(e)s ont exprimé leur inquiétude quant au fait qu'ils avaient déjà pris du retard dans l'examen des documents qu'ils recevaient quelques jours seulement avant de devoir les commenter. C'est un défi que nous avons rencontré tout au long de notre travail en raison du volume considérable d'informations et, dans ce cas, c'est une raison pour laquelle il était important que les réunions soient sans préjugés, afin que les gens sachent qu'ils pouvaient réviser leurs points de vue au fur et à mesure qu'ils recevaient de nouvelles informations ou qu'ils lisaient des documents ultérieurement et qui n'avaient pas été pris en compte dans leurs commentaires initiaux. Les Participant(e)s avaient accès à un soutien en matière de santé mentale.

Bien que nous, les commissaires, n'ayons pas assisté aux réunions parce qu'il ne s'agissait pas de procédures publiques, des représentant(e)s des équipes des avocat(e)s, d'enquête, et de la recherche et des politiques de la Commission y ont participé. Leur rôle consistait à entendre les contributions des Participant(e)s et à fournir des clarifications si nécessaire. Les domaines dans lesquels une enquête ou des documents supplémentaires pourraient être nécessaires ont été notés et renvoyés à la Commission pour qu'elle donne des instructions quant au suivi approprié à leur apporter.

Ces réunions ont été la première occasion concrète de travailler en collaboration avec les Participant(e)s. L'inclusion active des Participant(e)s a joué un rôle

notable dans les ébauches des documents fondamentaux de la Commission. Bien qu'il y ait eu de nombreux échanges entre les avocat(e)s de la Commission et ceux des Participant(e)s, ces réunions ont également été la première occasion de rencontres en personne entre le personnel de la Commission et les Participant(e)s et leurs avocat(e)s. En raison des restrictions de santé publique en lien avec la pandémie de COVID-19, les réunions précédentes avaient toutes été tenues virtuellement.

Après la tenue de ces réunions de travail, l'équipe de la Commission a créé des documents fondamentaux annotés, rassemblant les commentaires fournis par les Participant(e)s. Ces documents ont été examinés, des pistes d'enquête ont été suivies, des erreurs ont été corrigées et des révisions ont été apportées aux ébauches des documents fondamentaux par le personnel de la Commission qui a participé, avant que les documents fondamentaux ne soient présentés lors des procédures publiques.

Offrir aux Participant(e)s l'occasion d'examiner et de commenter les ébauches des documents fondamentaux, et d'entendre les commentaires des autres, permet de construire une compréhension commune à la fois du récit factuel et du point de vue de chaque Participant(e). Ce processus consolide les documents fondamentaux et crée une base commune pour les procédures publiques.

Procédures publiques de la phase 1

En février 2022, nous étions disposés à commencer à présenter nos premiers documents fondamentaux, par ordre chronologique et au fur et à mesure. Pendant que certains membres de l'équipe présentaient publiquement les premiers documents fondamentaux, d'autres, au bureau, finalisaient avec soin les documents à venir.

Nous ne voulions pas que le travail de la Commission traîne pendant des années, car cela n'aurait fait que prolonger le deuil de nombreuses personnes. Nous voulions avancer aussi rapidement et aussi prudemment que possible, malgré la complexité de nos enquêtes et les défis posés par les problèmes de production de documents. Bien que nos changements de calendrier aient été frustrants pour certaines des personnes les plus touchées et pour les membres du public qui souhaitent obtenir des informations, ils étaient nécessaires et ont toujours été effectués

en consultation avec les avocat(e)s des Participant(e)s qui demandaient plus de temps pour examiner et préparer les documents. Le respect des délais a été un problème récurrent tout au long de notre travail, car l'équipe de la Commission, les Participant(e)s et les partenaires (tels que les interprètes, les techniciens audiovisuels et les services de sécurité) ont souvent travaillé de très longues heures pour respecter notre calendrier. **Il y a un équilibre délicat à trouver pour que les enquêtes fournissent des informations opportunes au public mais aussi pour qu'elles mènent leur travail de manière raisonnable et approfondie.**

Avant d'entreprendre les procédures, et pendant tout le reste de notre mandat, nous avons été reconnaissants des conseils de l'aînée mi'kmaq Marlene Companion, qui nous a aidés à avancer dans le bon sens en purifiant l'espace et en faisant des prières.

Ingérence politique

Avant le début des procédures publiques, des Participant(e)s membres des familles ont contacté le premier ministre de la Nouvelle-Écosse pour exprimer leur mécontentement à l'égard de l'approche de la Commission. Le premier ministre Tim Houston a pris la mesure extraordinaire de publier un communiqué de presse, la « Déclaration sur l'enquête sur les pertes massives – Gouvernement de la Nouvelle-Écosse, Canada »³¹, une heure avant que nous ne prononcions notre discours d'ouverture le 22 février 2022. Cette déclaration faisait référence à une rencontre tenue entre le premier ministre et les familles et posait la question de savoir si le public devait avoir confiance en la Commission.

À ce moment-là, plus de 60 Participant(e)s avaient pris part à l'enquête, et nous devons respecter l'intérêt public, et non accommoder un groupe particulier de Participant(e)s. La déclaration du premier ministre indiquait qu'il était solidaire uniquement avec les familles, sans mention d'autres Participant(e)s et de leurs intérêts dans la Commission d'enquête. Et pourtant, les décrets prévoyaient que le gouvernement de la Nouvelle-Écosse était lui-même un Participant à l'enquête et un Participant nécessaire étant donné sa responsabilité dans des domaines tels que le maintien de l'ordre, la santé mentale, les communications et les services ruraux dans la province. En effet, des membres de familles avaient intenté un recours collectif contre la province, alléguant, entre autres, qu'elle n'avait pas fourni de ressources policières adéquates dans les secteurs touchés.

Cet exemple particulier d'ingérence politique dans la Commission d'enquête était très inquiétant, compte tenu du message qu'il visait à transmettre au public. Néanmoins, nous avons persévéré pendant sept mois d'audiences, de tables rondes, de consultations et d'autres procédures publiques avant de clore celles-ci le 23 septembre 2022. (Le document supplémentaire M présente un calendrier détaillé des procédures.)

Objectif des procédures publiques et approche adoptée

Lors de la planification des procédures publiques, nous avons dû tenir compte de notre vaste mandat et de nos délais serrés. Nous avons utilisé les documents fondamentaux pour synthétiser un grand nombre de documents en un récit facile à comprendre et nous avons prévu présenter les éléments dont nous disposions sur les événements des 18 et 19 avril 2020 dans le cadre des procédures publiques de la phase 1 (à peu près de février à avril 2022)³², avant le deuxième anniversaire des pertes massives. Nous avons demandé aux avocat(e)s de la Commission de présenter les documents fondamentaux lors des procédures publiques, ainsi que des supports audio et visuels (cartes, vidéos, transmissions radio) afin de guider les gens dans la chronologie de ces deux terribles journées.

Les documents fondamentaux et les rapports commandés ont servi de cadre aux procédures, en nous fournissant la structure nécessaire pour nous permettre de nous orienter dans les différentes composantes de notre mandat. Nous avons également fait appel à des témoignages (individus, experts, groupes de témoins ou d'experts) et à des tables rondes pour mettre en contexte et clarifier le cadre de travail établi. Lorsque nous ou les Participant(e)s avons identifié des lacunes ou des contradictions importantes dans les documents fondamentaux, nous avons sollicité des témoignages oraux pour nous aider à aborder ces aspects du fondement probatoire. Bien que notre approche était différente de celle adoptée dans de nombreux processus juridiques, nous l'avons considérée comme le seul moyen de rassembler une compréhension des faits, des causes, du contexte et des circonstances des pertes massives dans les deux ans prévus par les décrets. Si nous avions procédé de façon traditionnelle, en convoquant des témoins pour attester de chaque fait, même mineur ou non controversé, l'ampleur et la profondeur de notre mandat auraient nécessité plusieurs années de témoignages et de procédures publiques.

Indépendamment des contraintes de temps, nous croyons que notre approche était la bonne pour de nombreuses raisons. Comme nous l'avons dit plus haut, par exemple, notre recours aux documents fondamentaux nous a permis de présenter des milliers de documents relatifs aux 18 et 19 avril 2020, de sorte que les Participant(e)s et le public n'ont pas eu à attendre la publication du rapport final pour comprendre ce qui s'est passé. Cette approche, en nous permettant de n'appeler que les témoins nécessaires pour constituer le dossier de preuve, a contribué à réduire ou à prévenir le traumatisme de ceux et celles qui auraient autrement été appelés. En bref, notre approche nous a permis de compléter un dossier public complet dans le temps imparti.

En outre, nous avons marqué les transcriptions des entrevues avec les témoins, les rapports d'enquête, les mémoires législatifs et politiques et d'autres documents en tant que pièces à conviction et déposé des déclarations sous serment afin de réduire le temps nécessaire à la tenue des audiences publiques. Nous aurions préféré fournir à l'avance une liste de témoins utile à tous et à toutes, mais il n'était pas possible de prévoir tous les témoins que nous aurions à entendre au cours de l'enquête. À l'exception des dirigeants de la GRC qui pouvaient fournir un point de vue institutionnel une fois le fondement factuel établi, il était difficile de savoir, au début des procédures publiques, quelles seraient les lacunes importantes dans les témoignages. Chaque vague de divulgation apportait de nouvelles informations, et il fallait disposer d'un personnel capable de les passer en revue et d'en analyser la pertinence et l'importance. En outre, nous devons veiller à ne pas inscrire prématurément sur une liste de témoins des personnes potentiellement traumatisées. (Une liste complète des témoins ainsi que des membres des séances en petits groupes et des panels se trouve au document supplémentaire N).

La Commission a organisé un atelier avec les Participant(e)s de la phase 1 à la fin du mois de janvier 2022, avant que nous n'entamions les procédures, afin de discuter en profondeur de l'orientation de notre mandat, qui consistait à suivre les principes de l'approche réparatrice et à travailler de manière à tenir compte des traumatismes. Nous voulions construire une compréhension commune de ces principes et de la façon dont ils ont façonné la structure et les processus de notre travail. Malheureusement, l'atelier en ligne n'a pas permis le type de discussion qui aurait pu être possible en personne, et certains des avocat(e)s qui s'opposaient le plus vivement à l'approche que nous adoptons dans notre travail n'y ont pas participé.

Comme nous l'avons décrit tout au long de ce volume, cette enquête a intégré une approche réparatrice à chacun de ses processus. Certes, cette approche faisait partie de notre mandat, mais il s'agissait également de la méthode adoptée pour analyser et traiter les problèmes profonds des systèmes tout en tenant compte des besoins de ceux et celles qui en font partie. Comme nous l'avons expliqué précédemment, cette approche a été utilisée par d'autres commissions d'enquête. L'approche réparatrice soulignait notre objectif de rechercher les meilleures informations qui permettraient de comprendre ce qui s'est passé, et comment et pourquoi cela s'est produit. Un processus consistant à blâmer telles ou telles personnes ou à se livrer à un spectacle public est peu susceptible de produire le meilleur témoignage de ces personnes. Dans notre approche inclusive, les premiers répondants étaient parmi les personnes les plus touchées par les pertes massives, et ce sont également les personnes que nous voulons voir répondre à l'appel en cas de prochain incident critique.

Les besoins et intérêts des personnes les plus touchées sont pris en considération et servis si nous agissons dans l'intérêt public et si nous instaurons un environnement propice à tirer des enseignements du passé afin de mieux agir à l'avenir.

Il est admis, dans le cadre d'une approche inquisitoire, qu'il existe de nombreuses façons de rechercher des informations fiables, et que le contre-interrogatoire des témoins n'est souvent pas le moyen le plus efficace d'amener les gens à faire preuve de franchise dans leur témoignage. Certains des avocat(e)s des Participant(e)s ont critiqué notre approche, même s'ils ont eu la possibilité d'interroger les témoins en fonction de leurs intérêts, sauf dans un très petit nombre de cas où nous avons exigé que les avocat(e)s formulent leurs questions par l'intermédiaire d'avocat(e)s indépendants de la Commission (comme décrit dans la section « Mesures d'adaptation pour des témoins » ci-dessous). Il n'était pas nécessaire de convoquer les témoins dans un forum public si nous pouvions obtenir leur témoignage d'une autre manière sûre. Nous avons rassemblé une solide base de preuves sur laquelle nous avons pu formuler nos constatations et nos recommandations par divers moyens, notamment des dizaines de documents fondamentaux élaborés à partir de l'examen de plusieurs milliers de documents sources, des déclarations sous serment, des rapports complémentaires d'enquête, plus de 250 entrevues, et la déposition de 60 témoins.

Priorité à la santé mentale et aux collectivités rurales

Dès le début de notre travail, nous avons eu la preuve des répercussions continues des pertes massives sur les collectivités touchées et sur la santé mentale et le bien-être des personnes les plus touchées. Bien que nous ayons dû nous concentrer rapidement sur le déroulement des événements et diffuser publiquement les preuves que nous avons accumulées, nous avons décidé, dès le premier jour, de reconnaître le lieu où ces pertes massives se sont produites et leurs répercussions persistantes.

Le 22 février 2022, nous avons donc attiré l'attention sur les traumatismes, la résilience et le mieux-être des individus et des collectivités en organisant un panel d'experts intitulé « The Human Impact – Broad Reach and Impacts on Wellness Context » (Les répercussions humaines – portée étendue et conséquences sur le mieux-être). L'objectif de cette discussion était de reconnaître l'effet de vague que les pertes massives ont provoqué – un effet de vague qui a été ressenti non seulement par les Néo-Écossais(es), mais aussi par des personnes à travers tout le pays et au-delà. Nous savions également que d'autres personnes seraient touchées par les détails que la Commission d'enquête allait dévoiler au cours des semaines et des mois à venir. Le panel a reconnu que depuis avril 2020, certaines personnes avaient repensé aux pertes massives tous les jours, tandis que d'autres n'y avaient peut-être pas pensé depuis qu'elles s'étaient produites, volontairement ou involontairement. Les membres de la collectivité qui ont prêté attention à notre travail se situaient à des niveaux différents de ce continuum.

Nous espérons, grâce à ce panel, contribuer à faire connaître l'étendue des personnes et des groupes touchés par les pertes massives, contribuer à normaliser et à valider les émotions que les gens ont ressenties ou ressentent, et aider les membres de la collectivité à se préparer à recevoir les informations attendues du travail de la Commission. Nous souhaitons aussi, grâce à cette discussion, déstigmatiser les discussions sur la santé mentale et normaliser la recherche d'un accès aux soutiens au mieux-être. Le panel était composé de professionnels de la santé mentale et de défenseurs de cette cause ayant des antécédents variés et provenant d'organisations communautaires, provinciales et nationales.

Le deuxième panel organisé ce jour-là, composé d'un échantillon de représentant(e)s communautaires, a présenté des informations contextuelles importantes sur les collectivités rurales dans lesquelles les pertes massives ont eu lieu – la population et les lieux, ce qui les distingue, et les caractéristiques qu'elles

partagent avec d'autres collectivités canadiennes. La Commission devait, dans le cadre de ses procédures publiques, fournir un contexte à l'analyse factuelle contenue dans nos documents fondamentaux à un public de tout le Canada et d'ailleurs, et il était donc essentiel de fournir ces informations concernant la vie dans les régions rurales de la Nouvelle-Écosse. Les panélistes nous ont également aidés à nous rappeler que leurs collectivités sont bien plus que les lieux où se sont produites ces pertes massives.

Nous avons prévu diffuser une quantité considérable d'informations au public en 2022 au moyen de nos procédures, de nos documents fondamentaux et des rapports commandés, et la nature de notre enquête signifiait qu'une grande partie de ces informations était perturbante. Toute personne assistant en personne aux procédures publiques a pu bénéficier d'un soutien en matière de santé mentale. Nous avons vivement encouragé tous ceux et celles qui participaient à nos travaux ou les suivaient à réfléchir à la manière et au moment de recevoir les informations que nous partageons. Nous avons noté que des enregistrements de la diffusion sur le Web étaient disponibles sur notre site Web afin que les personnes puissent regarder les procédures à l'heure, à l'endroit et au rythme qui leur convenaient le mieux. Ces enregistrements pouvaient être mis en pause, avancés rapidement et rebobinés par le téléspectateur.

Nous avons recommandé à toutes les personnes qui participaient aux travaux de la Commission de se familiariser avec les mesures de soutien en matière de santé mentale et de bien-être qui étaient à leur disposition, y compris celles qui sont énumérées sur notre site Web³³, et aux personnes qui éprouvaient de la détresse ou des émotions accablantes d'appeler la Ligne d'urgence en santé mentale provinciale de la Nouvelle-Écosse, accessible 24 heures sur 24. Après avoir reçu des commentaires sur le traumatisme que représente l'appel à une ligne de crise, ainsi que sur les longues périodes d'attente d'un système sous-financé, nous avons commencé à informer les membres du public qu'ils pouvaient appeler la ligne Kids Help Phone/Jeunesse, J'écoute ou la ligne téléphonique 211, ou encore visiter le site Web. Le service 211 propose une aide en tout temps pour accéder à une gamme de services dans plus de 100 langues³⁴ – mais pas, avons-nous appris, en Mi'kmaq, la langue maternelle de la plus grande population autochtone de la province. Bien que le personnel qualifié du 211 puisse mettre les personnes en contact direct avec les services dont elles ont besoin, nous avons entendu tout au long de notre travail que le système de soins de santé mentale de la province est débordé.

Avant la fin des travaux de la Commission le premier jour, celle-ci a organisé une séance visant à aider les personnes qui suivaient les travaux à se familiariser avec le site Web de la Commission et d'autres ressources de soutien. Nous nous sommes engagés à rendre l'information accessible de quelque façon et à quelque rythme que ce soit.

Lorsque les commissions d'enquête traitent de sujets nécessitant un soutien en matière de santé mentale pour les Participant(e)s, nous suggérons qu'elles engagent du personnel qui connaisse parfaitement les services disponibles afin de pouvoir aider les autres à se diriger vers les systèmes et à y accéder. Les commissions ne peuvent pas être des prestataires de services de santé mentale, et ce sont des mécanismes à court terme; les gens ont besoin d'être mis en relation avec les ressources qui peuvent les aider de manière continue et à long terme.

Accès aux procédures publiques

En raison de l'évolution constante de la pandémie de COVID-19 en Nouvelle-Écosse au cours des premiers mois de l'année 2022, nous avons prévu qu'une partie ou la totalité de nos travaux se dérouleraient virtuellement plutôt qu'en personne. En collaboration avec notre gestionnaire des événements, nous avons étudié les lieux où pouvaient être tenues les procédures publiques, mais nous avons également reçu des commentaires selon lesquels certaines personnes, craignant que la situation ne ravive des souvenirs des pertes massives, ne voulaient pas que la Commission, les médias ou la police se rendent dans leur ville. Au cours des deux premiers mois, nous avons dû renoncer à d'autres lieux parce qu'ils n'offraient pas de possibilité de distanciation sociale aux personnes liées à la Commission ou à celles qui souhaitaient assister à nos procédures. Finalement, nous avons choisi de tenir la séance d'ouverture de nos travaux au Centre des congrès de Halifax et les travaux s'y sont poursuivis pendant les deux mois suivants. Ce lieu offrait l'espace nécessaire pour respecter les protocoles de santé publique et permettait à la plupart des personnes intéressées de s'inscrire au jour le jour. Ce lieu répondait également aux normes technologiques exigeantes dont nous avons besoin pour mener à bien nos travaux.

À l'approche du jour de début de nos procédures, les membres de notre personnel ont entrepris de préparer les Participant(e)s à ce qui les attendait. Ils ont proposé des visites du lieu, notamment pour expliquer l'aménagement de l'espace. Ils ont organisé une visite similaire pour les médias. Ils ont également préparé un dossier d'information pour les familles, qui a été communiqué par l'intermédiaire des avocat(e)s des Participant(e)s.

Dans un souci permanent de transparence et d'accessibilité, nous avons voulu nous assurer que nos procédures publiques étaient accessibles à toute personne intéressée à les suivre – et à son propre rythme. Les procédures ont été diffusées en direct sur le Web, et des services d'interprétation en français et en langue des signes américaine (American Sign Language, ASL) ont été fournis, en plus de sous-titrage via la Traduction en temps réel des communications (CART). Les web-diffusions ont été archivées sur notre site Web, permettant ainsi aux gens de suivre les procédures à leur propre rythme. La Commission a également publié des transcriptions des procédures sur son site Web. Consciente que tout le monde n'a pas accès à Internet, la Commission a également mis en place une ligne téléphonique gratuite. Les membres du public pouvaient appeler pour écouter les procédures publiques en direct, en anglais ou en français.

Nous avons tenu les procédures publiques à divers endroits à Truro, Halifax et Dartmouth, ainsi que virtuellement. Nous avons fourni une assistance aux Participant(e)s qui souhaitaient assister aux procédures en personne, notamment en couvrant leurs frais de déplacement. Au début des procédures, la Commission a réservé une salle au Inn on Prince Hotel, à Truro, où les membres des collectivités environnantes pouvaient se réunir pour suivre en direct sur le Web les procédures qui se déroulaient à Halifax. Le lieu disposait d'une connexion Internet fiable, pouvait accueillir jusqu'à 100 personnes en tenant compte de la distanciation sociale et, comme pour toutes nos procédures, offrait un soutien en matière de santé mentale ainsi que la présence du personnel de la Commission et de la sécurité sur place.

Après les quatre premières semaines de procédures publiques, à la fin du mois de mars 2022, nous avons décidé, compte tenu du faible taux de participation, de mettre fin au service de visionnement communautaire à Truro. Nous avons continué à surveiller les besoins des collectivités et avons offert d'autres options de visionnement à toute personne intéressée. Nous étions prêts à accueillir les gens dans le bureau de la Commission à Truro si de petits groupes en faisaient la demande ou à trouver un autre lieu si nécessaire.

Déroulement des procédures publiques

Les procédures publiques de la Commission ont débuté le 22 février 2022. Pour la plupart, celles-ci se sont déroulées du lundi au jeudi entre 9 h 30 et 16 h 30 HAA, avec une pause de 60 minutes pour le dîner et une brève pause l'après-midi. D'autres pauses ont été prévues dans le calendrier, notamment une à la mi-mars et une en août 2022. Comme nous l'avons indiqué, les procédures publiques ont eu lieu à différents endroits à Truro, Halifax et Dartmouth.

Nous avons commencé chaque journée des procédures publiques en honorant la mémoire de ceux et celles dont la vie a été enlevée lors des pertes massives. Nous avons affiché leurs noms sur un grand écran lors des procédures tenues en personne et pendant la diffusion sur le Web au cours d'un moment de silence. Chaque jour, nous avons également prononcé de brèves allocutions d'ouverture et de clôture afin d'informer les personnes présentes et celles visionnant les procédures de la nature et du contenu des activités de la journée.

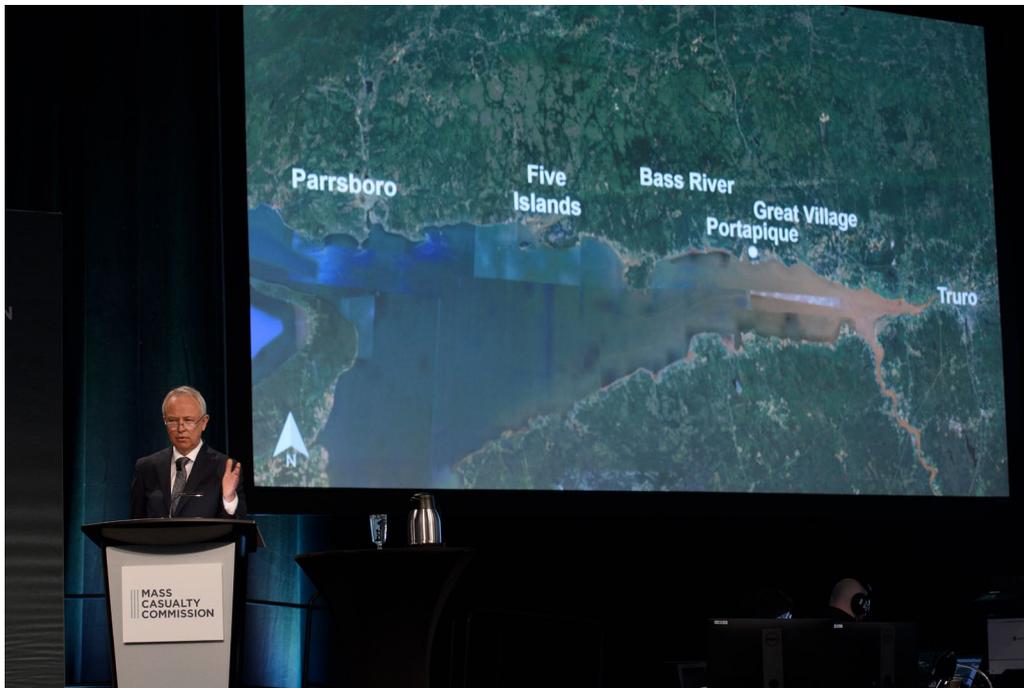
Le premier jour, nous, les commissaires, avons prononcé de longues remarques d'ouverture³⁵. Nous avons discuté de l'objectif et de l'approche de la Commission des pertes massives, des phases de l'enquête, des Participant(e)s, du rôle du public et de la teneur des procédures publiques. Nous avons expliqué l'approche réparatrice de notre Commission – non accusatoire, collaborative, inclusive, réceptive et tournée vers l'avenir. Nous avons souligné les différences importantes entre les enquêtes publiques et les procès civils et criminels et le fait que les commissaires et tous les membres de l'équipe de la Commission agissent dans l'intérêt public. Nous avons expliqué les trois phases de l'enquête et l'accent que nous mettons sur l'enquête visant à déterminer ce qui s'est passé les 18 et 19 avril 2020, à comprendre le contexte plus large et les questions connexes qui peuvent avoir contribué à la survenance des pertes massives, et à fournir des recommandations significatives pour aider à protéger les Canadien(ne)s à l'avenir. Nous avons indiqué qu'il y avait plus de 60 Participant(e)s, notamment les personnes les plus touchées, les familles, les premiers répondants et les organisations.

Nous avons fortement encouragé les membres du public à s'engager dans notre enquête et à apporter leur contribution, par exemple en communiquant avec la Commission des pertes massives s'ils détenaient des informations susceptibles d'aider à faire avancer l'enquête, en prenant part aux procédures publiques, en participant au sondage « Racontez votre expérience » sur le site Web de la Commission, et en offrant des suggestions pour les recommandations.

Élargissement du fondement probatoire

Lors de la phase 1 des procédures publiques, la Commission a présenté des documents fondamentaux axés sur les emplacements afin de décrire les événements survenus les 18 et 19 avril 2020, en mettant l'accent sur l'intervention en cas d'incident critique. Nous avons enrichi la présentation de ces documents fondamentaux par des témoignages au cours de nos procédures publiques.

Après avoir présenté nos documents fondamentaux axés sur les emplacements et entendu les témoins pertinents, la Commission a commencé à présenter ses documents fondamentaux axés sur les thèmes. En raison du retard pris dans le lancement des procédures, nous sommes passés à une approche intégrant un éventail supplémentaire de procédures publiques, notamment des audiences comprenant des témoins experts et l'organisation de tables rondes. Cette transition vers la phase 2 a permis de commencer à étudier comment et pourquoi les pertes massives se sont produites, en s'organisant autour du travail des pôles de la Commission. Elle nous a donné la souplesse nécessaire pour entendre et diffuser divers types d'informations et d'expériences de manière exhaustive, ordonnée et opportune.



Roger Burrill, avocat principal de la Commission, présente un document fondamental lors des procédures publiques.

Dans 31 documents fondamentaux présentés tout au long de son mandat, la Commission a diffusé au public les éléments de preuve qu'elle a recueillis par le biais de 109 assignations à produire des documents, de plus de 250 entrevues avec des témoins et de nombreuses visites sur les sites. La Commission a présenté ces documents par ordre chronologique en suivant la chronologie des pertes massives. De multiples supports, dont des cartes, des tableaux et des modèles, ainsi que des transcriptions des appels au 911, des fichiers audio et des informations fournies par les membres de la collectivité, ont été intégrés à ces présentations afin de mieux comprendre les événements survenus les 18 et 19 avril. Grâce à la présentation de ces documents fondamentaux, la Commission a fait part au public de sa compréhension, à cette date, des événements survenus les 18 et 19 avril 2020. Elle a notamment communiqué les transcriptions des appels au 911, les fichiers audio et les informations fournies par les membres de la collectivité. Au cours des procédures, nous avons continué à faire appel à des témoins pour établir un contexte technique ou humain et pour combler les lacunes ou les conflits factuels dans les documents fondamentaux. Les efforts d'enquête approfondis, indépendants et continus de la Commission, ainsi que les informations supplémentaires reçues via notre processus de divulgation et provenant de la collectivité, ont également continué à éclairer notre compréhension des faits tout au long de l'enquête. Il était toutefois important que le public comprenne ce que notre enquête avait permis de découvrir au début de 2022, afin de s'assurer que les questions pertinentes soient posées quant à savoir comment et pourquoi les pertes massives ont pu se produire. Cependant, seul le rapport final comprendra l'intégralité de nos constatations et conclusions.

Cette approche intégrée des procédures publiques signifie que, tout au long de la phase 2, à la fin du printemps et pendant l'été 2022, des journées de témoignages ont été ponctuées de tables rondes. La teneur de ces procédures est décrite ci-dessous dans la section sur les trois piliers thématiques autour desquels nous avons organisé notre travail.

Contrairement à ce qui se passe dans d'autres processus juridiques, la Commission a recueilli des documents en même temps qu'elle interrogeait



Le s.-é.m. Jeff West (à la retraite) et le s.-é.-m. Kevin Surette (à la retraite) répondent aux questions lors des procédures publiques de la Commission des pertes massives.

les témoins et qu'elle les appelait à comparaître dans le cadre des procédures publiques. Inévitablement, des informations connexes sont apparues sur les mêmes sujets, de différentes manières et selon des calendriers différents, et dans certains cas, de nouvelles informations ont permis d'obtenir des précisions sur des informations que nous avons déjà reçues.

Pièces à conviction

Au cours de nos procédures publiques, la Commission a fourni aux Participant(e)s une liste de pièces à conviction prévues ou identifiées avant de les mentionner dans les procédures. Ce processus était régi par la règle 46 des Règles de pratique et de procédure de la Commission, qui portait sur les documents dans les audiences. La règle 46 se lit comme suit :

46. Avant le témoignage d'un témoin, les avocat(e)s de la Commission fournissent aux Participant(e)s, avec un préavis raisonnable, une liste des documents associés à la preuve principale prévue du témoin. Dans la mesure du possible, avant la déposition d'un témoin, les avocat(e)s de la Commission fournissent aux Participant(e)s une déclaration de preuve anticipée ou un résumé de l'entrevue avec le témoin³⁶.

La Commission a utilisé un aperçu des preuves anticipées (règle 46) ou une fiche d'information pour fournir aux Participant(e)s des précisions sur les témoins et les pièces à conviction à venir.

En vertu de la règle 47, les Participant(e)s ont été invités à fournir aux avocat(e)s de la Commission tous les documents qu'ils avaient l'intention de déposer en tant que pièces à conviction ou auxquels ils avaient l'intention de faire référence au cours des procédures publiques, et ce, le plus tôt possible ou au plus tard la veille du jour où le document serait mentionné ou déposé. Tous les documents identifiés ont été signalés pour être examinés par l'équipe de gestion des documents de la Commission afin d'être éventuellement caviardés avant d'être diffusés lors des procédures publiques. Si un document n'avait pas été identifié suffisamment à l'avance pour permettre de vérifier si des caviardages devaient être effectués, il n'était pas présenté à l'écran au cours des procédures publiques, mais était ajouté au site Web de la Commission une fois que la vérification des caviardages à effectuer était terminée.

Les pièces à conviction anticipées qui ont été identifiées avant le début des procédures ont été envoyées aux médias par l'intermédiaire du système de transfert de fichiers sécurisé de la Commission, et ont fait l'objet d'un embargo (ce qui signifie que les médias ne pouvaient pas publier d'informations relatives aux pièces à conviction anticipées) jusqu'à ce que les documents soient correctement déposés comme pièces à conviction par les avocat(e)s de la Commission lors des procédures publiques. Dans la mesure du possible, la Commission a communiqué aux médias les pièces à conviction prévues deux jours avant le début des procédures.

Lorsque les documents étaient marqués comme pièces à conviction par la Commission au cours des procédures publiques, ils étaient diffusés au public sur le site Web de la Commission au plus tôt deux jours après leur dépôt. L'équipe de gestion des documents a ainsi eu le temps de procéder à une révision des textes et les Participant(e)s ont pu signaler toute préoccupation relative au caviardage³⁷.

Comment nous avons entendu les gens

Des milliers de personnes détenaient des informations concernant les pertes massives, que ce soit les témoins qui ont vu ou entendu quelque chose le 18 ou le 19 avril, les premiers répondants ou les survivant(e)s, les personnes qui ont perdu un être cher, ou celles qui détenaient des informations sur les armes à feu, les véhicules et les activités passées de l'agresseur, pour ne citer que quelques exemples. Nous savions que le temps limité dont nous disposions pour mener à bien ce travail ne nous permettrait pas d'entendre, lors des procédures publiques, chaque personne qui avait des informations importantes à divulguer.

Nous savions également que le fait de répondre à des questions sur une scène publique n'est pas toujours la meilleure façon d'entendre les gens, et que nombre d'entre eux fourniraient leurs informations plus facilement lors d'une entrevue avec un membre de l'équipe d'enquête, de l'équipe juridique ou de l'équipe de la recherche et des politiques de la Commission. Ce mécanisme double a également permis à beaucoup plus de personnes de fournir des informations à la Commission. Les entrevues pouvaient avoir lieu en personne ou virtuellement et ont été transcrites. Souvent, la personne interrogée recommandait à la Commission d'interroger une autre personne, et cette approche générant des renseignements permettait aux équipes de la Commission de rechercher des informations pertinentes pour leur domaine d'intérêt particulier. La Commission ayant diffusé sur son

site Web tous ses documents sources, y compris les transcriptions des entrevues qu'elle a menées, les informations issues des entrevues ont été rendues publiques, tout comme elles l'auraient été si la personne avait été appelée comme témoin lors des procédures. De plus, le fait d'avoir eu accès aux entrevues menées par la GRC a permis à la Commission, dans les cas où il n'y avait aucune raison de douter de la version des événements ou de demander plus de détails, de se fier aux informations obtenues sans demander à une personne de répéter son récit.

La Commission a décidé d'entendre des personnes à différentes fins au cours de l'enquête, de manières qui lui semblaient appropriées. Les témoignages oraux étaient nécessaires lorsqu'ils pouvaient enrichir le récit factuel de manière significative, en particulier dans les domaines où des lacunes existaient ou que des preuves contradictoires apparaissaient sur des questions importantes. Tout au long des procédures, les Participant(e)s ont été invités à identifier de telles lacunes ou conflits et à suggérer des témoins dont les témoignages oraux pourraient aider la Commission. Nous avons soigneusement examiné toutes leurs observations orales et écrites.

Dans le cadre d'un processus inquisitoire, la Commission a cherché à apprendre le plus possible de chaque témoin, en établissant notamment des liens entre leur témoignage et d'autres informations recueillies par la Commission. Comme le prévoit la règle 50 des Règles de pratique et de procédure de la Commission, les avocat(e)s de la Commission peuvent poser aux témoins des questions suggestives et non suggestives pour faire ressortir ces informations. **Les Participant(e)s avaient un rôle à jouer dans les questions posées aux témoins, en fonction de leur intérêt à l'égard du mandat, mais cela n'incluait pas un droit automatique d'interroger chaque témoin.** Les avocat(e)s de certains Participant(e)s étaient plus familiers avec les processus juridiques accusatoires où les parties opposées présentent les informations pertinentes à un arbitre neutre. Dans ce système, le contre-interrogatoire est le principal moyen d'interroger un témoin qui présente des informations contraires aux intérêts d'une partie. **Le contre-interrogatoire implique de poser des questions précises et souvent suggestives, et il est souvent moins utile pour les types de questions auxquelles la Commission doit répondre dans le cadre de son mandat, comme la détermination des causes, du contexte et des circonstances qui ont donné lieu aux pertes massives, les leçons que l'on peut en tirer et les recommandations pour tenter de prévenir des incidents similaires à l'avenir et y répondre.**

Pour que la Commission ait l'occasion d'apprendre de chaque témoin, nous avons invité les Participant(e)s à collaborer avec nous. Tout d'abord, ces derniers ont fourni aux avocat(e)s de la Commission des sujets sur lesquels ils prévoyaient poser des questions au cours de leurs interrogatoires. Ce processus a permis aux avocat(e)s de la Commission d'aborder efficacement les sujets de préoccupation ou d'intérêt des Participant(e)s, plutôt que de demander au témoin de répondre à une série de questions répétitives posées par les avocat(e)s de nombreux Participant(e)s différents. Les avocat(e)s des Participant(e)s ont également collaboré entre eux en se réunissant après que les avocat(e)s de la Commission eurent terminé de poser leurs questions afin d'identifier les sujets qui nécessitaient une analyse plus approfondie et de déterminer quels avocat(e)s poseraient les questions. Ce procédé s'est avéré non seulement efficace mais aussi utile pour les témoins, en particulier ceux qui revivaient publiquement leur expérience ou leur implication au cours des pertes massives³⁸.

Questions aux témoins

La Commission a expliqué aux Participant(e)s pourquoi un témoin particulier était appelé à comparaître avant son témoignage. Elle a également informé les Participant(e)s des documents qu'elle considérait comme pertinents pour la déposition prévue d'un témoin. Ce processus a été défini dans nos Règles de pratique et de procédure. Après avoir reçu les informations sur un témoin (y compris les témoins techniques), les Participant(e)s pouvaient indiquer à la Commission s'ils souhaitaient examiner d'autres aspects et s'ils voulaient interroger eux-mêmes le témoin. Les Participant(e)s pouvaient également fournir des documents supplémentaires qu'ils souhaitaient voir aborder par le témoin.

Les avocat(e)s de la Commission ont collaboré avec les Participant(e)s à la planification de l'interrogation des témoins. Une fois que l'avocat de la Commission avait terminé son interrogatoire, le témoin avait droit à une pause et les avocat(e)s des Participant(e)s et les avocat(e)s de la Commission se réunissaient (en « caucus ») pour déterminer les aspects à approfondir. L'avocat du témoin participait aux discussions, et tous les avocat(e)s travaillaient ensemble pour déterminer quelles questions restaient justement sans réponse, qui les poserait et dans quel ordre. Le pouvoir discrétionnaire des commissaires énoncé à la règle 52 signifie que si les Participant(e)s ne parviennent pas à se mettre d'accord au sein de leur caucus, ils ont la possibilité de présenter directement aux commissaires toute demande en suspens pour interroger le témoin. Toutefois, ce droit n'a jamais été nécessaire à

la suite de la tenue d'un caucus. Les avocat(e)s de la Commission faisaient part du consensus atteint en caucus aux commissaires avant la reprise des travaux, et nous avons toujours approuvé le plan convenu par les avocat(e)s. Si nous ne l'approuvions pas, le différend était résolu au cours des procédures publiques. Les différends qui n'ont pas été résolus en caucus l'ont été au cours des procédures publiques, tels que, par exemple, les objections à des questions particulières.

Témoins proposés

Au début du mois de mars 2022, les Participant(e)s ont présenté, dans le cadre des procédures publiques, une liste de 27 témoins qu'ils souhaitaient entendre qui avaient un lien avec le contenu des trois premiers documents fondamentaux et qui pouvaient aider à établir le fondement factuel des événements. Le 9 mars 2022, les commissaires ont rendu une décision concernant un certain nombre de témoins qui devaient comparaître au cours des procédures pour fournir un témoignage oral³⁹. Notre décision ordonnait également que des déclarations sous serment de certaines personnes soient préparés et fournis aux Participant(e)s. La décision mentionnait un certain nombre de témoins qui seraient convoqués peu après la publication de la décision, ainsi que des témoins qui seraient appelés plus tard dans le cadre des procédures :

- Lisa Banfield, la conjointe de fait de l'agresseur, qui avait commencé une série d'entrevues avec la Commission en mars 2022. La Commission prévoyait qu'elle l'entendrait pour répondre aux questions restantes ou pour fournir des éléments de contexte essentiels plus tard dans le processus.
- Les gendarmes Stuart Beselt, Adam Merchant et Aaron Patton, les trois premiers membres de la GRC qui sont arrivés sur les lieux à Portapique le 18 avril 2020, devaient être appelés à témoigner à la fin mars 2022. Ils devaient témoigner ensemble dans le cadre d'un panel de témoins.
- Plusieurs membres principaux de la GRC impliqués dans les décisions de commandement – les sergents d'état-major Steve Halliday, Addie MacCallum, Brian Rehill et Jeff West ainsi que le sergent Andrew O'Brien – devaient être appelés à témoigner à la fin du mois de mai 2022, après que la Commission eut présenté d'autres documents fondamentaux, dont un portant sur les décisions de commandement de la GRC. Ce calendrier a permis de poser des questions bien étayées à ces membres.

- En plus des témoins proposés par les Participant(e)s, nous avons indiqué que nous avions l'intention d'assigner à comparaître les représentants principaux de la GRC suivants une fois que le fondement factuel aurait été établi au printemps ou à l'été 2022 : la commissaire Brenda Lucki, la commissaire adjointe Lee Bergerman, le surintendant principal Chris Leather et le surintendant Darren Campbell.

Nous avons informé les Participant(e)s et le public que tous les témoins nommés dans notre décision seraient appelés à comparaître en vertu d'une assignation à comparaître pour fournir un témoignage sous serment ou une déclaration sous serment, soit en tant que témoins individuels, soit en tant que membres d'un panel de témoins. Nous avons insisté sur le fait qu'il était important de se rappeler que notre décision du 9 mars n'était pas la liste finale ou complète des témoins. L'approche de la Commission signifiait que nous continuions à convoquer de nouveaux témoins, au besoin, afin de donner davantage de précisions sur les événements et leurs causes, et que nous continuions à entendre les propositions des Participant(e)s concernant d'autres témoins. Dans la mesure du possible, chaque vendredi, la Commission publiait une liste des témoins à prévoir pour la semaine suivante des procédures.

Mesures d'adaptation pour les témoins

Toute personne assignée à comparaître devant la Commission en tant que témoin, y compris les civils et les premiers répondants, pouvait demander des « mesures d'adaptation », c'est-à-dire des changements apportés aux processus habituels afin que chaque personne apporte une pleine contribution aux travaux de la Commission. Des mesures d'adaptation ont été accordées à certains témoins quant aux modalités de leur témoignage, créant ainsi les conditions nécessaires pour que nous puissions entendre l'intégralité de leurs propos. Parmi les mesures d'adaptation prises par la Commission, mentionnons les pauses supplémentaires pendant le témoignage, l'approbation de la présence d'une personne de soutien pour accompagner un témoin, et la possibilité pour un témoin de présenter son témoignage par vidéo plutôt que de témoigner dans la salle d'audience publique en présence des médias, des Participant(e)s et de leurs avocat(e)s, et des membres du public. Nous avons convenu que, dans la mesure du possible, nous avons la responsabilité d'obtenir les informations nécessaires par des moyens qui ne causent aucun préjudice supplémentaire.

La Commission a diffusé auprès du public et des médias le contenu de tous les témoignages que nous avons entendus au moyen des procédures publiques, des transcriptions des entrevues, des résumés des preuves et de notre site Web. Dans la vaste majorité des cas, la Commission a diffusé sur le Web le témoignage oral des témoins au moment où ils ont témoigné au cours des procédures publiques et l'a mis en ligne sur son site Web.

L'approche de la Commission quant à la manière de recueillir les témoignages oraux était fondée sur des principes de l'approche réparatrice et conforme au rôle qu'elle doit endosser dans le cadre d'un processus inquisitoire. En s'appuyant sur sa vaste collecte de documents et d'autres supports, notamment des entrevues, des enregistrements de transmissions radio et des preuves vidéo, la Commission a repéré des personnes susceptibles de combler certaines lacunes, de résoudre une contradiction dans le dossier ou de fournir un éclairage nouveau. Conformément à cette approche, la Commission déterminait l'objet de la convocation d'un témoin et informait à l'avance les Participant(e)s de l'orientation des questions.

Dans le cadre d'un processus accusatoire, les juges agissent comme des arbitres neutres qui entendent des témoins choisis par chaque partie au conflit. Souvent, ils ne connaissent pas les éléments de preuve fournis par un témoin et entendent les questions pour la première fois dans le cadre de procédures publiques. Au tribunal, on demande souvent aux témoins de répéter les informations qu'ils ont fournies dans leurs déclarations, car celles-ci ne sont pas considérées comme étant des preuves.

La Commission a également veillé à obtenir des témoins les informations dont elle avait besoin en faisant preuve de souplesse dans la manière dont elle les entendait. Certaines de ces approches ont été adoptées en consultation avec les avocat(e)s des personnes les plus touchées, les dispensant ainsi de la nécessité de présenter une demande d'adaptation. Ainsi, de nombreux Participant(e)s membres de familles de personnes dont la vie a été fauchée lors des pertes massives ont expliqué qu'il serait difficile de communiquer leurs informations dans le cadre de procédures publiques ou d'une diffusion sur le Web. Ces témoins ont, pour la plupart, fourni un témoignage oral dans le cadre de séances en petits groupes ou de consultations avec les Participant(e)s qui ont été transcrites.

D'autres témoins ont demandé à bénéficier d'adaptations en vertu de la règle 43 des Règles de pratique et de procédure de la Commission :

Si un témoin souhaite bénéficier de dispositions particulières pour faciliter son témoignage, une demande d'adaptation doit être présentée à la Commission suffisamment tôt avant le témoignage prévu pour faciliter raisonnablement ce type de demandes. Bien que la Commission fasse des efforts raisonnables pour y répondre, les Commissaires conservent le pouvoir discrétionnaire de déterminer si, et dans quelle mesure, elles seront satisfaites⁴⁰.

Les adaptations ont été prévues afin de garantir que la Commission reçoive les meilleures informations possibles de la part des témoins. Des témoins différents nécessitent des adaptations différentes. Être conscient des traumatismes ne revient pas à renoncer à entendre une personne, mais à réfléchir soigneusement à la manière de l'entendre et à prendre les mesures d'adaptation nécessaires.

Les avocat(e)s de la Commission étant chargés de veiller à ce que toutes les questions d'intérêt public soient portées à l'attention des commissaires, ils ont examiné les demandes d'adaptation et formulé des recommandations. Toutefois, les commissaires ont conservé le pouvoir discrétionnaire final de décider si les témoins devaient bénéficier de mesures d'adaptation et dans quelle mesure. Dans notre processus, un témoin ou l'avocat d'un témoin soumettait une demande écrite en vertu de la règle 43, en précisant l'adaptation proposée et le motif. Les avocat(e)s de la Commission examinaient la demande et les documents à l'appui. Si, selon eux, l'adaptation demandée n'empêchait pas la Commission d'obtenir de manière fiable les informations dont elle avait besoin de la part du témoin, ils recommandaient aux commissaires d'accéder à la demande. Si les avocat(e)s de la Commission étaient d'un avis contraire, ils étudiaient d'autres types d'adaptation avec le témoin (ou son avocat).

Une fois que les commissaires avaient reçu la recommandation des avocat(e)s de la Commission, celle-ci était communiquée de manière confidentielle au témoin demandeur et aux Participant(e)s. Si les Participant(e)s craignaient que l'adaptation recommandée ne nuise à l'objectif de convoquer le témoin, ils pouvaient faire part de leurs préoccupations dans des observations écrites adressées à la Commission.

L'une des difficultés de la mise en place de mesures d'adaptation réside dans le fait que les demandes de ce type sont presque toujours fondées sur la santé physique et mentale des témoins. Étant donné que les décrets exigeaient que la Commission ne divulgue pas de renseignements personnels régis par la législation sur la protection des renseignements personnels sans le consentement des

personnes concernées ou à moins que l'intérêt public de la divulgation ne l'emporte sur toute atteinte à la vie privée découlant de la divulgation, la Commission a dû traiter les renseignements qu'elle a reçus avec les demandes présentées en vertu de la règle 43 comme étant confidentiels. Certains Participant(e)s qui souhaitaient comprendre le fondement d'une demande d'adaptation ont été frustrés par cette contrainte. Dans certaines circonstances, lorsqu'un témoin consentait, les renseignements étaient communiqués confidentiellement aux avocat(e)s des Participant(e)s. Malheureusement, l'un de ces avocat(e)s a communiqué aux médias, lors d'une entrevue, le nom de deux témoins de la GRC qui demandaient une mesure d'adaptation. Par conséquent, certaines personnes ayant présenté une demande en vertu de la règle 43 sont devenues réticentes à communiquer des renseignements aux avocat(e)s des Participant(e)s.

Les avocat(e)s de la Commission ont reçu la première demande d'adaptation, concernant six témoins de la GRC, en mai 2022, et nous avons rendu notre décision le 24 mai 2022 (document supplémentaire I-2). Bien que nous n'ayons pas accueilli toutes les demandes d'adaptation, nous avons ordonné que le s.é.-m. Allan Carroll témoigne par vidéoconférence (nous avons utilisé la plateforme Zoom), avec des pauses au besoin, et que le s.é.-m. Andy O'Brien et le s.é.-m. Brian Rehill témoignent par vidéoconférence en présence des commissaires, des Participant(e)s, des avocat(e)s des Participant(e)s, des avocat(e)s de la Commission et des médias accrédités présents en temps réel. Dans notre décision, nous avons noté que, compte tenu des renseignements sur la santé qui nous ont été fournis, le fait d'autoriser les témoins à fournir des preuves de cette façon réduirait le stress et les contraintes de temps qui découlent de la déposition orale dans le cadre de procédures en direct. Le format vidéo devait faciliter leur témoignage et fournir des preuves claires à la Commission. Nous avons également reconnu qu'il était important de poser des questions aux témoins. Nous avons invité les Participant(e)s à fournir des questions à l'avance, et nous avons prévu deux réunions pendant le témoignage des témoins au cours desquelles les Participant(e)s, comme dans les réunions de caucus pendant les procédures publiques, pouvaient poser des questions supplémentaires.

Le s.é.-m. Rehill a témoigné le 30 mai, et le s.é.-m. O'Brien le 31 mai 2022. Les avocat(e)s de la Commission ont posé toutes les questions fournies par les Participant(e)s par l'intermédiaire de leurs avocat(e)s et, à la fin du deuxième caucus virtuel, aucun Participant n'a indiqué qu'il souhaitait que d'autres questions soient posées. L'enregistrement vidéo du témoignage de ces deux témoins a été publié sur notre site Web dans les 24 heures qui ont suivi et a également été versé

comme pièce à conviction (bien qu'il y ait eu un délai parce qu'il a fallu le diviser en plusieurs vidéos pour le télécharger sur Relativity).

Notre décision d'adopter un tel processus a été sujette à controverse. Certains Participant(e)s dont les proches ont été tués lors des pertes massives s'y sont opposés et se sont exprimés publiquement devant les médias. Certains ont refusé de poser des questions aux témoins. Dans les médias, leurs avocat(e)s ont laissé entendre que les demandes d'adaptation empêchaient la Commission de connaître la vérité sur les pertes massives. Certains Participant(e)s ont délaissé les procédures et ont organisé une petite manifestation à l'extérieur du lieu de réunion, avec des partisans portant des pancartes. Certains ont fait part de leurs objections à la Commission, mais ont tout de même participé pleinement aux procédures pendant le témoignage du s.é.-m. Rehill et du s.é.-m. O'Brien.

Un Participant membre d'une des familles a demandé que ces témoins soient rappelés pour être interrogés directement par son avocat. Un deuxième Participant membre d'une des familles nous a demandé, le 9 juin 2022, de modifier les Règles de pratique et de procédure de la Commission afin que les avocat(e)s des Participant(e)s aient automatiquement le droit d'interroger directement tous les témoins. Nous avons rendu le 17 juin une décision rejetant ces demandes (document supplémentaire I-3). Au paragraphe 34 de notre décision, on peut lire ce qui suit :

La simple réalité est que nous étions confrontés à une situation où notre capacité à obtenir les meilleurs éléments de preuve possibles de la part de témoins vulnérables était menacée.

À notre avis, les exposer à un contre-interrogatoire par les divers avocat(e)s des Participant(e)s n'aurait pas fourni les conditions leur permettant de fournir un témoignage complet. L'approche accusatoire représentait un risque supplémentaire qu'il aurait été imprudent de prendre. Nous avons établi avec soin un processus par lequel ces témoins ont pu fournir le témoignage complet dont nous avons besoin, tout en veillant à ce que toutes les questions des Participant(e)s soient traitées.

Au cours de notre mandat, sur 60 témoins, neuf témoins avec des difficultés en matière de mieux-être ou d'autres difficultés d'ordre privé ont demandé à la Commission des adaptations pour faciliter leur témoignage. Ces demandes n'ont pas été accordées sur une base automatique. Les commissaires ont décidé dans chaque cas si des mesures d'adaptation étaient nécessaires et, le cas échéant,

lesquelles. Des mesures d'adaptation ont été accordées (les mesures d'adaptation demandées n'ont pas toujours été celles qui ont été retenues) en réponse aux demandes de six témoins. Ces mesures d'adaptation ont consisté à permettre à un témoin de témoigner via Zoom ou à déterminer que les réponses aux questions qui restaient à poser à un témoin pouvaient être fournies au moyen d'une déclaration sous serment.

Nous avons veillé à ce que les avocat(e)s des Participant(e)s aient la possibilité de poser des questions aux témoins. Dans presque tous les cas, les avocat(e)s des Participant(e)s ont posé des questions directement, après avoir décidé entre eux de la personne la mieux à même de le faire. Dans le cas de trois témoins (le s.é.-m. Rehill, le s.é.-m. O'Brien et Lisa Banfield), seul un avocat indépendant de la Commission a posé des questions, mais les avocat(e)s des Participant(e)s ont eu l'occasion de soumettre leurs questions à l'avance et pendant les pauses de l'interrogatoire. En ce qui concerne M^{me} Banfield, les avocat(e)s des Participant(e)s ont également été invités à fournir des questions avant les cinq entrevues menées avec elle par le personnel de la Commission.

Nous avons rendu notre deuxième et dernière décision concernant la règle 43 le 2 septembre 2022, dans laquelle nous avons approuvé la demande d'adaptation d'un témoin (document supplémentaire I-6). Le témoignage du gend. Greg Wiley était accessible au public, mais il fallait s'inscrire pour le visionner. On a demandé aux membres du public de s'inscrire auprès du personnel de la Commission et, une fois inscrits, ceux-ci ont reçu par courriel un lien leur permettant de visionner le témoignage. La transcription de la comparution du témoin était également disponible sur notre site Web. Cette mesure d'adaptation, comme toutes les décisions similaires, fait suite à une demande, accompagnée de documents justificatifs, que l'avocat du gend. Wiley a présentée à la Commission.

La situation de M^{me} Banfield était particulière, car elle était à la fois un témoin de fait et une personne directement touchée par les événements, puisqu'elle était l'une des rares personnes à avoir survécu à une rencontre avec l'agresseur les 18 et 19 avril 2020. Compte tenu du fait qu'elle avait survécu à la violence de l'agresseur, qu'elle était l'une des personnes les plus touchées, et de la qualité et de la quantité d'informations qu'elle avait déjà fournies à la Commission dans une série d'entrevues enregistrées, nous avons demandé que toutes les questions adressées à M^{me} Banfield par les Participant(e)s soient posées par les avocat(e)s de la Commission. Comme dans le cas du s.é.-m. Rehill et du s.é.-m. O'Brien, les Participant(e)s ont été invités à fournir des sujets sur lesquels interroger M^{me} Banfield à l'avance

et lors de deux pauses durant son témoignage. Parce qu'elle a survécu à la violence, comme d'autres personnes parmi les plus touchées, nous n'avons pas exigé de M^{me} Banfield qu'elle présente une demande en vertu de la règle 43.

Communication avec les témoins

En février 2022, l'équipe chargée des communications et de la mobilisation du public de la Commission est entrée en communication avec les personnes qui n'étaient pas représentées par un avocat et qui étaient désignées comme témoins dans les documents fondamentaux de la phase 1, afin de s'assurer que celles-ci étaient conscientes que les informations qu'elles fournissaient seraient rendues publiques. Les informations nécessaires à la préparation de ces documents ont été recueillies de plusieurs façons, notamment au moyen de visites sur les sites effectuées par notre équipe d'enquête, d'entrevues menées par la Commission et de documents provenant d'institutions telles que la GRC.

La Commission a établi un processus pour entrer en contact avec plus de 400 témoins dont les déclarations à la police, à la Commission ou aux deux devaient être rendues publiques au cours des procédures. Soucieux de tenir compte des besoins des personnes les plus touchées et les plus lésées, nous avons voulu informer ces dernières du contenu exact des informations qu'elles avaient fournies qui figurerait dans les documents fondamentaux. Les coordonnées des témoins n'étaient pas toujours disponibles ou à jour, mais nous avons tenté de joindre plus de 250 témoins au total.

Chaque fois que nous avons contacté un témoin, l'interlocuteur de la Commission des pertes massives indiquait son nom et son rôle et demandait au témoin s'il était disposé à discuter. Nous avons fourni des informations sur la Commission et sur les processus de collecte et de caviardage des documents, et nous avons laissé au témoin la possibilité de poser des questions. Les extraits et paragraphes dans lesquels un témoin était cité lui étaient souvent lus, et il était proposé à ce dernier de lui envoyer par courriel le lien vers le document fondamental en question. Dans les cas où la connectivité et l'accès à Internet posaient problème, nous avons envoyé par courrier une copie du document fondamental au témoin.

Pour les personnes qui avaient indiqué qu'elles souhaitaient échanger le moins possible avec la Commission dans le cadre des travaux de cette dernière, ainsi que pour les personnes les plus touchées, nous avons conclu notre opération de communication en envoyant des lettres à leur domicile, indiquant que les documents

fondamentaux contenant leur nom et les informations qu'elles avaient fournies seraient bientôt rendus publics. Les lettres ont été envoyées en utilisant le papier à en-tête et les enveloppes de la Commission des pertes massives afin de permettre aux personnes qui les recevaient de décider de les ouvrir ou non, et à quel moment.

De nombreux témoins interrogés par la GRC à la suite des pertes massives ne savaient pas que leurs déclarations seraient un jour rendues publiques, et plus de deux ans s'étaient écoulés depuis le moment où ils avaient reçu des informations ou un soutien de suivi. De nombreux témoins ont remercié la Commission de les avoir prévenus que des documents allaient être publiés, et ceux qui avaient des inquiétudes ont pu parler avec les avocat(e)s de la Commission avant la publication des informations. Nos coordonnateurs(rices) responsables de la communication avec les témoins possédaient une expérience en matière de travail social et ont pu orienter les témoins vers les services et soutiens appropriés.

Panels, panels de témoins, cercles de témoins et séances en petits groupes



Un panel sur la vie rurale en Nouvelle-Écosse lors de procédures publiques de la Commission des pertes massives. De gauche à droite : la commissaire Kim Stanton, le commissaire Michael MacDonald, la commissaire Leanne Fitch, le chef Sidney Peters, Mary Teed, la rév. Nicole Uzans, Ernest Korankye, Ph. D., et Alana Hirtle.

Dans le but de se doter des moyens les plus efficaces pour établir le fondement factuel et comprendre les enjeux de son mandat, la Commission a prévu recourir

à différents modes d'audition des personnes, individuellement ou en groupe, au cours de ses procédures publiques. Nous avons planifié et entendu des témoins individuels qui ont fourni un témoignage sous serment, notamment des représentants d'institutions, des experts dans des domaines particuliers et des personnes possédant une expertise technique (témoins techniques) qui ont expliqué, par exemple, le fonctionnement de certains systèmes.

Au début de nos procédures publiques, nous avons organisé des panels de discussion sur la santé mentale et les collectivités rurales afin de familiariser le public avec les documents à venir. Bien que les panels initiaux aient été orientés vers des questions précises et que celles-ci aient été élaborées de manière collaborative, les discussions se sont déroulées librement. Nous avons invité un échantillon de représentants à faire part de leur point de vue. Au fur et à mesure que nos travaux avançaient, nous avons entendu de nombreuses autres personnes qui ont fourni des éléments de contexte et partagé leurs expériences. Ces conversations ont été essentielles à l'exécution du mandat de la Commission et à son engagement à veiller à ce que les répercussions humaines des pertes massives fassent l'objet d'une grande vigilance. **La Commission a adopté une approche selon laquelle il était essentiel de commencer par mettre en contexte les événements survenus dans le cadre de conversations plus larges sur le contexte et les conséquences de ces événements.**

Nous avons également entendu des témoins dans le cadre de panels où deux témoins ou plus étaient interrogés simultanément. Les panels ou groupes de témoins sont couramment utilisés dans les enquêtes publiques comme moyen de faire apparaître les faits et faire connaître les impressions d'un groupe de personnes qui ont vécu une expérience commune. Par exemple, lorsque la Commission a présenté ses documents fondamentaux sur les événements survenus à la Caserne de pompiers d'Onslow Belmont et à Shubenacadie le 19 avril 2020, elle a également organisé un panel comprenant trois témoins qui étaient présents à la caserne le 19 avril 2020. De même, lorsque la Commission a présenté son document fondamental sur la mort de l'agresseur, elle a réuni un panel composé des deux membres de la GRC qui l'ont reconnu et abattu au Big Stop d'Enfield le 19 avril 2020.

Nous avons constaté qu'en réunissant les témoins dans le même panel, ils pouvaient compléter leurs réponses respectives en temps réel et ainsi améliorer notre compréhension des preuves. Ce format nous a également permis de gagner du temps en nous permettant d'interroger les témoins simultanément. Cette formule

s'est avérée particulièrement efficace pour les panels composés de témoins experts – par exemple, lorsque Kristy Martire et Tess Neal ont évoqué leur rapport d'expertise, « Rigorous Forensic Psychological Assessment Practices (Part 1 and 2) », le 22 juillet 2022.

Nous avons prévu, dans un premier temps, entendre certains témoins dans un « cercle ». Il s'agit d'un format basé sur la discussion qui est utilisé non pas pour déterminer les faits mais pour fournir un contexte important en vue de comprendre ce qui s'est passé. L'animateur d'un cercle ne pose pas de questions directes comme on le ferait avec un témoin dans un procès, car il se base plutôt sur une compréhension commune d'un ensemble de faits. Le cercle de témoins ne vise pas à vérifier les preuves. Au contraire, dans un cercle de témoins, l'animateur utilise un format basé sur le dialogue pour recueillir des informations supplémentaires afin d'aider l'auditeur à comprendre les faits sous-jacents. La compréhension de l'aspect humain des systèmes institutionnels et organisationnels examinés permet à l'auditeur de formuler des recommandations qui auront une portée pratique pour les personnes qui y travaillent.

Au départ, notre intention était d'entendre les trois membres de la GRC qui ont répondu à l'appel initial au 911 à Portapique, le soir du 18 avril 2020, de manière à mettre en lumière toute leur expérience de la façon la moins traumatisante possible pour eux et pour les auditeurs. Selon nous, les faits ont été clairement exposés dans les transcriptions radio et dans leurs déclarations précédentes, et nous avons pensé que nous obtiendrions un meilleur aperçu de leurs expériences ce soir-là si on leur donnait l'occasion de s'exprimer ensemble dans un cercle de témoins. Cependant, cette proposition bien intentionnée a suscité une telle réaction de la part de certains Participant(e)s et de leurs avocat(e)s que nous avons craint que les informations glanées auprès de ces premiers répondants ne se perdent dans la confusion entourant le processus. À cette étape, nous avons donc décidé d'entendre les trois premiers répondants ensemble dans le cadre d'un panel de témoins plutôt que d'un cercle de témoins.

Quelques mois plus tard, lors des procédures de la phase 2 tenues en juin 2022, nous avons entendu d'autres premiers répondants (notamment des ambulanciers qui étaient présents à Portapique le 18 avril 2020) dans une série de séances en petits groupes, décrites plus en détail ci-dessous. Lors de ces séances publiques dirigées par un animateur, nous avons entendu directement des personnes dont l'expérience des événements a été directe ou indirecte, ce qui nous a aidés à mieux comprendre les répercussions des pertes massives. Nous n'avons pas douté

de la véracité des propos tenus par ces personnes : elles étaient authentiques et franches, et nous pensons qu'elles nous en ont dit davantage dans ce format qu'elles ne l'auraient fait sous la pression d'un processus accusatoire.

Les commissions d'enquête disposent de larges marges de manœuvre pour concevoir des processus structurés qui permettent d'obtenir des témoins des informations fondées sur leur expérience. Les informations fondées sur l'expérience contribuent à la compréhension des événements et, en fin de compte, à la formulation de recommandations utiles.

Observations des Participant(e)s

La Commission a invité les Participant(e)s à présenter des observations écrites et orales tout au long de son mandat. Nous avons offert aux Participant(e)s plusieurs occasions de présenter des observations orales à des fins différentes au cours de chaque phase de notre travail ainsi qu'à la fin de nos procédures publiques. Nous avons également recueilli les observations écrites des Participant(e)s sur les sujets relevant du mandat de la Commission jusqu'à la date butoir de présentation des observations. Nous avons encouragé les Participant(e)s à rédiger des observations qui soient constructives, ciblées et concises.

Au cours de la phase 1 de nos procédures publiques, par exemple, nous avons reçu des observations écrites de Participant(e)s qui préconisaient la diffusion des vidéos de la rencontre avec l'agresseur survenue au Big Stop d'Enfield, ainsi que des observations sur les demandes des Participant(e)s d'interroger directement des témoins et sur les mesures d'adaptation prévues par la règle 43 pour les témoins⁴¹. Ces observations ont apporté une contribution essentielle à notre évaluation et à notre prise de décision sur chacune de ces questions importantes.

Outre les consultations approfondies menées auprès des Participant(e)s pendant plusieurs mois afin d'obtenir leur avis sur les voies d'enquête à suivre et de garantir l'exactitude du contenu des ébauches des documents fondamentaux, la Commission a également réservé du temps tout au long des procédures publiques de la phase 1 pour entendre les observations orales des Participant(e)s concernant les lacunes qui subsistent dans le dossier factuel relatif aux documents fondamentaux, y compris les témoins que la Commission devrait, selon eux, entendre. Nous

avons également invité les Participant(e)s à formuler par écrit, avant le 8 juillet 2022, des commentaires de fond sur les éléments de preuve versés au dossier de la Commission lors de la phase 1 (notamment sur les 12 premiers documents fondamentaux axés sur les emplacements et les documents sources connexes, ainsi que sur les informations recueillies auprès des témoins entre le 22 février et le 8 juillet 2022). Nous avons informé les Participant(e)s que nous souhaitons particulièrement recevoir des observations indiquant les erreurs ou les lacunes perçues, ajoutant des éléments de contexte supplémentaires et répondant à toutes les questions visant à comprendre comment et pourquoi les événements se sont produits, questions soulevées dans le cadre du dossier factuel établi lors de la phase 1. Nous avons demandé aux Participant(e)s de fournir par écrit aux commissaires des observations précises et détaillées sur le contenu des documents fondamentaux distincts, afin de nous assurer que cette rétroaction soit correctement prise en compte. Outre la possibilité de présenter des observations écrites en cours et en fin de phase, nous avons offert aux Participant(e)s une autre occasion de présenter des observations relatives à la phase 1 lors des observations orales de clôture en septembre 2022. À l'instar de toutes les observations orales des Participant(e)s, celles-ci ont été rendues publiques via la diffusion en ligne et sur le site Web. Une liste de toutes les observations écrites présentées par les Participant(e)s se trouve au document supplémentaire O.

Phase 2 : Examen des causes, du contexte et des circonstances

Au cours de la phase 2, la Commission des pertes massives a tiré parti des informations acquises sur les événements survenus les 18 et 19 avril 2020 et a poussé plus loin son enquête afin de déterminer comment et pourquoi les pertes massives se sont produites. Il s'agissait ici de mieux étudier les causes, le contexte et les circonstances des pertes massives, ainsi que les questions connexes, conformément aux décrets pertinents.

Pour mener à bien notre mandat dans le cadre de la phase 2, nous avons préparé des documents fondamentaux, créé le Conseil consultatif sur la recherche, procédé à une recension des rapports antérieurs pertinents, et commandé des

rapports techniques et d'experts. Bon nombre de ces démarches avaient été amorcées dès l'été 2021, mais il a fallu un an pour préparer et présenter les fruits de ces efforts dans le cadre des procédures. Nous avons également dressé une liste des questions à étudier dans le cadre de la période des procédures publiques consacrées à la phase 2 (voir document supplémentaire P), mais le cadre principal de notre travail dans cette phase a été établi à partir de la définition de trois piliers ou thèmes sur lesquels nous pouvions travailler pour exécuter notre mandat dans tous ses aspects.

Démarches, objectif et approche

Au cours de la phase 2, nous nous sommes appuyés sur le dossier factuel consacré aux emplacements constitué au cours de la phase 1, et nous avons procédé à des procédures publiques organisées de manière à aborder un sujet après l'autre autour des questions définies dans le mandat de la Commission, notamment celles relatives au matériel de police, aux armes à feu et aux alertes au public. Pour bon nombre de ces sujets, il était à la fois question des événements *eux-mêmes* mais aussi des *causes* qui les ont provoqués. Ainsi, alors que le processus d'audiences principal de la phase 1 se poursuivait (nous avons entendu d'autres témoins, y compris ceux impliqués dans les décisions du commandement), nous avons également commencé à entendre les gens de manière tout aussi importante par le biais de présentations, de tables rondes et de séances en petits groupes.

Lors des procédures publiques de la phase 2, des documents fondamentaux axés sur des sujets précis, des documents sources connexes et d'autres documents, tels que des rapports complémentaires d'enquête et des transcriptions d'entrevues, ont été présentés, de même que les témoignages d'un éventail de personnes, tant individuellement qu'en groupes. Les rapports de recherche commandés sur des questions relevant de notre mandat ont occupé une place importante dans ces procédures. Ces rapports ont servi de documents de référence pour mieux comprendre les questions très variées relevant de notre mandat. Certains des auteurs des rapports commandés ont comparu en tant que témoins, d'autres ont participé aux tables rondes de la phase 2, et d'autres encore ont simplement vu leurs rapports être présentés lors des procédures. Quoi qu'il en soit, les Participant(e)s ont eu l'occasion de présenter des observations sur les rapports afin de nous aider à comprendre les enjeux.

Nous avons publié un avis aux Participant(e)s afin de les préparer aux différentes activités, notamment la présentation de leurs observations orales et écrites, que nous allions incorporer aux procédures (inclus dans l'annexe A). Lors des procédures publiques de la phase 2, nous avons continué à établir le fondement factuel tout en étudiant de manière plus large comment et pourquoi les pertes massives se sont produites. La Commission a entendu des personnes ayant de l'expérience, des connaissances et de l'expertise dans des domaines précis afin de nous aider à comprendre les causes, le contexte et les circonstances des pertes massives. Les Participant(e)s de la phase 2 ont commencé à s'engager directement dans les procédures en fonction de leur intérêt vis-à-vis du mandat, y compris dans les séances visant à approfondir la compréhension des questions soulevées par les pertes massives.

Documents fondamentaux

La Commission a préparé une série de documents fondamentaux liés à la phase 2 de notre travail, phase durant laquelle nous avons cherché à savoir comment et pourquoi les pertes massives se sont produites. Les membres des équipes de la recherche et des politiques, d'enquête, et des avocat(e)s de la Commission ont mené des entrevues et examiné et analysé des documents. Nous avons émis des assignations à produire des documents institutionnels pour obtenir certains manuels de formation et politiques de diverses institutions, dont la GRC, étant donné que la formation et les politiques de la police étaient explicitement mentionnées dans nos décrets. L'équipe de la recherche et des politiques a également relevé des renseignements pertinents qui se trouvaient déjà dans le domaine public, comme les politiques gouvernementales applicables, à certains égards, dans le cadre des pertes massives.

Les documents fondamentaux de la phase 2 traitaient de la nécessité d'examiner les faits pertinents ayant eu lieu avant et après les pertes massives des 18 et 19 avril 2020. Les documents comprenaient des informations relatives à des faits antérieurs, comme les activités passées de l'agresseur et ses interactions avec les institutions et la collectivité, ainsi que des questions relatives à des événements postérieurs, comme les avis aux proches parents et les services de soutien offerts aux personnes les plus touchées après les pertes massives.

DOCUMENTS FONDAMENTAUX - PHASE 2

- Demande d'information de la part des familles et avis de décès d'un proche parent
- Services de soutien aux survivant(e)s, aux familles et aux communautés
- Violence dans la famille d'origine de l'agresseur
- Comportement violent de l'agresseur envers autrui
- Violence de l'agresseur envers sa conjointe de fait
- Malversations financières de l'agresseur

Ces documents fondamentaux ayant été préparés parallèlement à la tenue de nos procédures publiques, nous n'avons pas organisé de réunions de travail pour recevoir une rétroaction, mais avons demandé une rétroaction écrite reprenant les mêmes questions que celles posées lors des réunions de travail. Les commentaires ont été très utiles et ont aidé la Commission à garantir l'exactitude du contenu des documents et à identifier les points à approfondir. Certains documents étaient axés sur les expériences de quelques Participant(e)s (par exemple, le document fondamental sur les services de soutien aux survivant(e)s, aux familles et aux communautés et le document fondamental sur la recherche d'informations auprès des familles et les avis aux proches parents). Il était donc important de recevoir leurs commentaires avant que les documents ne soient rendus publics dans le cadre des procédures.

Tables rondes

La phase 2 a marqué le début de la tenue de tables rondes. Au cours de notre mandat, la Commission a organisé 21 tables rondes qui ont réuni des experts, des représentants des Participant(e)s et des membres de la collectivité possédant une expertise qui ont donné leur point de vue sur des questions pertinentes dans le cadre de discussions publiques et dirigées par un animateur. Les tables rondes ont constitué pour nous des moments privilégiés pour en apprendre davantage sur les questions visant à déterminer comment et pourquoi divers aspects des pertes massives se sont produits. Une liste complète de nos tables rondes se trouve au

document supplémentaire Q. L'annexe A comprend des documents plus détaillés pour chacune d'elles.

Le recours aux tables rondes a été fréquent et efficace dans le cadre de nombreuses autres enquêtes publiques menées au Canada, comme l'enquête sur la médecine légale pédiatrique en Ontario⁴², l'enquête sur les femmes disparues en Colombie-Britannique (les tables rondes étaient alors appelées des « forums »)⁴³ et l'enquête publique sur la recherche et le sauvetage au sol des personnes perdues et disparues à Terre-Neuve⁴⁴. Des pays du monde entier ont également adopté ce type d'approche visant à recueillir des informations et à mettre en contexte les recommandations, par exemple la Royal Commission into Institutional Responses to Child Sexual Abuse en Australie⁴⁵.

Les personnes qui ont participé aux tables rondes n'ont pas discuté de faits précis se rapportant aux pertes massives, par exemple des décisions particulières de la police, des faits concernant l'agresseur et ses agissements, ou d'autres aspects du dossier factuel. Nous avons demandé aux personnes ayant participé aux tables rondes de ne pas commenter les preuves présentées lors des procédures de la phase 1 ou de la phase 2, ni d'exprimer des opinions sur ce qui s'est passé les 18 et 19 avril 2020. Nous leur avons plutôt demandé de fournir les éléments de contexte et de tenir les discussions d'experts nécessaires pour nous aider à interpréter le dossier factuel.

Certains avocat(e)s de Participant(e)s ont objecté qu'ils n'étaient pas en mesure d'interroger directement les personnes participant aux tables rondes. Cependant, les Participant(e)s ont été invités à suggérer des membres à inviter aux tables rondes organisées autour de questions liées à leur domaine d'intérêt direct et réel. Nous avons examiné ces propositions avec soin et en avons adopté un grand nombre, bien que nous ayons finalement orienté la composition des tables rondes afin de nous assurer de recevoir des points de vue équilibrés et diversifiés sur les questions abordées. Les discussions dirigées par un animateur qui ont eu lieu lors des tables rondes ont permis à la Commission d'obtenir un grand nombre d'informations précieuses qui n'auraient peut-être pas été obtenues si chaque membre avait été directement interrogé par plusieurs Participant(e)s en fonction de l'intérêt qu'ils portaient à chaque sujet.

Nous avons assisté aux tables rondes, nous avons posé des questions et nous avons constaté que leur tenue était extrêmement utile pour comprendre la complexité des enjeux liés à notre mandat. Pour chacune des tables rondes, l'équipe de la recherche et des politiques de la Commission a préparé un lot de documents

d'appui, y compris, par exemple, des rapports d'experts, des mémoires législatifs et politiques et des articles universitaires. Nous avons marqué les documents de preuve contenus dans le lot de documents comme des pièces à conviction.

Entendre des personnes ayant des années d'expérience et une profonde expertise dans les domaines dans lesquels nous devons formuler des recommandations nous a évité de formuler des solutions faciles et nous a aidés à comprendre les ramifications de certaines des solutions proposées. Par exemple, la table ronde sur les alertes au public a permis de réfléchir à divers modèles potentiels et aux conséquences de l'adoption de l'un ou l'autre d'entre eux, non seulement d'un point de vue technique, mais aussi du point de vue des considérations liées au milieu rural par opposition au milieu urbain.

Les personnes ayant participé aux tables rondes se sont appuyées sur les excellents rapports d'experts, ce qui nous a permis de mieux comprendre des domaines sur lesquels nous n'avions pas nécessairement d'expertise de la part de personnes ayant une connaissance considérable des sujets relevant de notre mandat – par exemple, les alertes au public, la prise de décision en cas d'incident critique, la violence fondée sur le sexe, ainsi que la responsabilité et la surveillance de la police.

Séances en petits groupes

Au cours des procédures de la phase 2, en juin 2022, la Commission a organisé les premières séances en petits groupes. Ces séances ont été conçues pour favoriser un dialogue qui permettrait d'approfondir notre compréhension du contexte et des répercussions des pertes massives. Au cours des premières séances, des personnes se sont réunies pour discuter de leur expérience en matière de communication d'informations pendant et immédiatement après les pertes massives, ainsi que du soutien qu'elles ont reçu après celles-ci.

Lors de la première séance, la Commission a entendu des premiers répondants des Services de santé d'urgence (SSU), notamment des ambulanciers et un réparateur d'urgence, qui ont exposé leur récit de l'intervention des 18 et 19 avril 2020. Lors d'une autre séance, nous avons entendu les premiers répondants du Centre des communications opérationnelles (CCO), qui ont raconté leurs expériences et

certaines des défis liés à la prise des appels au 911 et à la répartition de ces derniers lors des pertes massives, ainsi que les effets à long terme de ce travail. Nous avons également écouté d'autres prestataires de services, notamment la direction des services aux victimes du ministère de la Justice de la Nouvelle-Écosse, une infirmière médico-légale du service des médecins légistes, et le directeur d'un funérarium, qui nous ont fait part de leurs expériences en matière de prestation de services et d'engagement auprès des familles et des collectivités touchées par les pertes massives.

Dans notre quatrième séance en petits groupes, nous avons entendu deux représentants élus locaux du comté de Colchester, l'un des trois comtés où se sont produites les pertes massives. Ces personnes avaient aidé leurs électeurs(rices), y compris des membres des familles, à la suite des pertes massives. Chaque séance a permis d'obtenir des informations et des points de vue précieux qui ont aidé la Commission à remplir son mandat orienté vers l'avenir, consistant à formuler des recommandations qui pourraient aider à prévenir de tels incidents à l'avenir et à y répondre. Dans le cadre des procédures de la phase 3, nous avons organisé des séances supplémentaires en petits groupes.

Comme nous l'avons expliqué dans l'avis aux Participant(e)s, l'objectif des tables rondes et des séances en petits groupes n'était pas de recueillir des preuves précises sur les faits relatifs aux pertes massives, mais de donner à la Commission l'occasion d'accéder à un plus large éventail de connaissances fondées sur l'expérience et l'expertise. Ces formes de connaissances sont mieux transmises et explorées par le biais d'un dialogue dirigé par un animateur. Les activités de la phase 2 se voulaient être des moments où les commissaires pourraient entendre directement des personnes, y compris, le cas échéant, les Participant(e)s eux-mêmes, dans le cadre d'échanges non accusatoires. Par conséquent, les Participant(e)s aux séances n'ont pas prêté serment. Comme pour toutes les procédures publiques, les tables rondes et les séances en petits groupes se sont tenues en présence des commissaires et la teneur des propos qui y ont été tenus a été intégrée au dossier public. Elles ont été tenues en public et diffusées sur le Web, et les transcriptions ont été affichées sur le site Web. Nous avons également indiqué que les tables rondes et les séances en petits groupes seraient principalement dirigées par des membres de l'équipe de la recherche et des politiques et de l'équipe des communications et de la mobilisation du public de la Commission. Les avocat(e)s de la Commission devaient continuer à se concentrer sur d'autres aspects des procédures.

Observations des Participant(e)s

Comme lors de la phase 1, les Participant(e)s ont eu la possibilité de présenter des observations écrites à la Commission au cours de la phase 2 de nos procédures publiques, selon leur intérêt et conformément aux modalités de leurs accords de contribution et de leur financement.

Nous avons également invité les Participant(e)s à présenter des observations écrites et orales sur des sujets précis traités dans les procédures publiques de la phase 2, au fur et à mesure qu'ils se présentaient et de manière cumulative à la fin de la phase 2. En pratique, nous avons donné l'occasion aux Participant(e)s de présenter des observations orales sur les sujets suivants :

- l'accès aux uniformes, à l'équipement et aux véhicules de police et leur réglementation;
- l'accès aux armes à feu : application de la loi, contrebande et approches réglementaires;
- les alertes en cas d'urgence;
- les documents fondamentaux présentés lors de la phase 2;
- la planification, la préparation, l'intervention et la prise de décision en cas d'incident critique;
- les communications d'urgence (au sein de la GRC et entre les organismes d'intervention), l'interopérabilité entre les organismes, et le travail de la police et du gouvernement après les pertes massives, y compris les communications avec les personnes les plus touchées;
- la compréhension et la satisfaction des besoins immédiats et à long terme des personnes touchées par les pertes massives;
- la sécurité et les services de police dans les collectivités rurales, ainsi que les politiques et les ressources rurales;
- les pertes massives : psychologie, psychiatrie et sociologie;
- les pertes massives : violence entre partenaires intimes, violence fondée sur le sexe et violence familiale; et
- la compréhension et les réponses de la police et des institutions.

Le but de ces observations était de consolider le fondement factuel tout en approfondissant la question de savoir comment et pourquoi les pertes massives se sont produites. Nous avons informé les Participant(e)s que nous souhaitions

particulièrement entendre parler de toute lacune dans les preuves et les informations recueillies au cours de la phase 2 afin de nous permettre de déterminer si des mesures supplémentaires devaient être prises. Par exemple, si un Participant identifiait une lacune ou une erreur dans un document fondamental présenté lors de la phase 2 ou souhaitait fournir des éléments de contexte supplémentaires, nous acceptions de recueillir ses observations, dans la mesure du possible, dès que possible après la présentation. De la même manière, la Commission a encouragé les Participant(e)s à fournir des informations et des observations supplémentaires sur les sujets abordés lors des tables rondes ou des séances en petits groupes de la phase 2. Les observations écrites formulées par les Participant(e)s dans le cadre de la phase 2 devaient être remises le 2 septembre 2022.

Pour illustrer la façon dont les observations des Participant(e)s ont aidé la Commission, citons l'exemple de Jane Lenehan, avocate d'un Participant, qui a cherché à obtenir davantage d'informations sur les changements apportés au sein de la GRC après les pertes massives. La Commission a émis une assignation à produire des informations à la GRC dans le cadre de son approche prospective de la formulation de recommandations et de son désir de connaître les changements de politiques et de procédures en cours au sein des gouvernements et des institutions à travers le Canada depuis les pertes massives (voir également la recension des recommandations antérieures effectuée par la Commission).

Trois piliers : les services de police, les collectivités et la violence

La compréhension des causes, du contexte et des circonstances des pertes massives constituait un élément essentiel du mandat de la Commission. En concevant notre travail, nous avons défini certains thèmes susceptibles de regrouper des questions et des enjeux connexes, tels qu'énumérés dans les décrets. Les trois thèmes primordiaux, ou piliers, ont servi de cadre pour guider notre travail : les services de police, les collectivités et la violence. Cette approche par thème nous a permis de faire le lien entre des faits, des incidents, des enjeux, des contextes, des causes et des conséquences précis.

Nous avons ensuite défini une série de sous-questions découlant de nos enquêtes initiales et de la collecte d'informations qui s'est poursuivie tout au long de la phase 1, et nous avons enrichi ces thèmes d'autres questions et perspectives au fur

et à mesure que nous les approfondissions au cours de la phase 2. Ce cadre thématique, établi au printemps 2021, nous a guidés dans la préparation des documents fondamentaux axés sur les sujets (par opposition aux documents axés sur les emplacements), dans la commande de rapports techniques et d'experts et dans la création de notre Conseil consultatif sur la recherche. Il nous a également aidés à réaliser une recension des rapports antérieurs relatifs à notre mandat et à définir d'autres domaines nécessitant des recherches et des analyses. Les documents fondamentaux de la phase 2 et les rapports d'experts ont fourni un niveau supplémentaire appréciable d'informations contextuelles, qui sont venues s'ajouter au fondement probatoire que nous avons élaboré au cours des activités de la phase 1.

La collaboration a été essentielle dans la conception de notre travail. Pour aider les équipes de la Commission à travailler de manière intégrée plutôt que fragmentée ou en silos pour aborder les sujets clés, nous avons constitué des « pôles » : des groupes de travail internes interdisciplinaires comprenant des membres des équipes d'enquête, des avocat(e)s, et de la recherche et des politiques. Nous avons structuré chaque groupe autour de l'un des sous-thèmes suivants : l'intervention en cas d'incident critique et le contexte policier (notamment la surveillance, la responsabilité et la gestion); les armes à feu; le matériel de police; la violence entre partenaires intimes/la violence fondée sur le sexe; les collectivités rurales; et le soutien à la suite des événements.

Services de police

Les travaux de la Commission concernant les services de police ont été menés par trois pôles interdisciplinaires, chacun travaillant sur un des sujets suivants : le matériel de police, l'intervention en cas d'incident critique et le contexte du travail de la police. Plusieurs des rapports d'experts que nous avons commandés étaient pertinents à la fois pour le sujet de l'intervention en cas d'incident critique et pour celui du contexte policier, et nous les examinons dans le cadre du pôle le plus pertinent.

Au cours des premiers jours des procédures publiques, la Commission a replacé dans leur contexte les informations contenues dans nos documents fondamentaux axés sur les emplacements. Par exemple, la Commission a présenté le rapport technique mentionné ci-dessus par Barry MacKnight portant sur la structure des services de police en Nouvelle-Écosse afin d'expliquer la structure des services de police et de communiquer certaines informations clés sur les responsabilités des

services de police, leurs compétences et les ressources dont ils disposent dans la province. Nous avons également entendu un témoin technique, Darryl Macdonald, qui a fourni une compréhension des opérations de prise des appels au 911 et de répartition de ces derniers qui s'est avérée pertinente pour comprendre trois documents fondamentaux sur les premières heures des pertes massives. En outre, nous avons entendu trois membres de la GRC qui ont été les premiers à arriver sur les lieux à Portapique, le 18 avril.

Ensemble, le rapport sur la structure des services de police et les explications du témoin technique ont permis d'établir une base pratique sur laquelle nous avons pu nous appuyer pour comprendre les informations qui ont été présentées lors des procédures publiques concernant la participation de divers services de police et l'importance des communications radio pendant les pertes massives.

Matériel de police

Le pôle travaillant sur le matériel de police a cherché à savoir, notamment, comment l'agresseur s'est procuré l'uniforme et le véhicule utilisés lors des pertes massives et qui l'a aidé ou savait qu'il possédait ce matériel. Le pôle a également cherché à savoir comment le déguisement de l'agresseur l'a aidé à commettre ses crimes et quelle a été l'incidence de ce déguisement sur l'intervention menée pendant les pertes massives. Ces preuves ont été résumées dans un document fondamental expliquant comment l'agresseur a pu accéder à des véhicules de police et les utiliser, ainsi qu'aux équipements, au matériel et aux vêtements associés. Les questions plus générales abordées par ce pôle portaient sur la réglementation du matériel de police, son acquisition, l'accès à ce dernier et sa mise au rebut; l'ampleur et la nature du problème de l'usurpation de l'identité policière au Canada et l'effet de celle-ci sur la confiance de la collectivité envers la police. La Commission a rédigé un mémoire législatif sur l'usurpation de l'identité policière et le matériel de police, qui fournissait des informations sur les lois applicables au Canada au moment des pertes massives survenues avril 2020. Ce document a aidé la Commission à remplir son mandat en fournissant des informations factuelles sur les règles en vigueur à l'époque.

Le travail sur le matériel de police témoigne de la façon dont la phase 1 a commencé à s'arrimer avec la phase 2 à mesure que la Commission avançait dans ses procédures. Lorsque la Commission a diffusé deux documents fondamentaux axés sur les sujets touchant aux services de police – l'un concernant le matériel de police

et l'autre sur la confirmation que l'agresseur possédait effectivement une réplique d'autopatrouille de la GRC – elle a étoffé les informations contenues dans ces documents et qui portaient sur les pertes massives à l'aide d'informations expliquant comment et pourquoi celles-ci s'étaient produites. Par exemple, lors d'une présentation dans le cadre des procédures publiques sur le cycle de vie des uniformes, de l'équipement et des véhicules de police, nous avons entendu la déposition d'un témoin qui était un employé de GC Surplus au moment des pertes massives. Il a expliqué ses rapports avec l'agresseur, qui avait acheté certains articles, dont le véhicule utilisé lors des pertes massives, chez GC Surplus. Nous avons également entendu les observations des Participant(e)s qui souhaitaient fournir à la Commission des informations concrètes sur l'accès aux uniformes, à l'équipement et aux véhicules de police et sur leur réglementation.

Pour approfondir les informations contenues dans les documents fondamentaux relatifs au matériel de police et à la réplique d'autopatrouille de la GRC que possédait l'agresseur, la Commission a organisé la première des 21 tables rondes sur le thème « Matériel de police et usurpation de l'identité policière ». Cette table ronde a porté sur la signification culturelle des uniformes et de l'équipement de la police et sur le rôle que les symboles des services de police jouent dans les relations du public et de la collectivité avec la police, en tenant compte du point de vue des personnes qui collectionnent du matériel de police. Elle s'est penchée en particulier sur la signification culturelle des uniformes et de l'équipement de la police pour les policiers, et a étudié la question de la possession personnelle d'équipement de police par les policiers, y compris les policiers à la retraite. Enfin, elle s'est penchée sur le problème des policiers imposteurs, notamment sur le nombre et la nature des cas d'usurpation de l'identité policière au Canada, et sur les répercussions de l'usurpation d'identité sur la confiance du public envers la police.

Tout au long de l'enquête, les médias ont rapporté des cas de vol de voitures et d'équipement de police. La Nouvelle-Écosse a même décidé d'adopter une loi visant à rendre plus difficile pour quelqu'un d'obtenir des articles pour se faire passer pour un policier (Police Identity Management Act, SNS, 2021, c 8) ⁴⁶. Le fait de consacrer du temps et de l'espace à cette discussion nous a permis de mieux comprendre le contexte plus large de notre travail, y compris des sujets tels que les utilisations du matériel de police au-delà des services de police, l'ampleur du problème des policiers imposteurs au Canada, ainsi que les avantages et les inconvénients de diverses approches visant à réglementer l'accès privé au matériel de police. La précision et l'étendue des informations que nous avons recueillies nous ont permis de formuler des recommandations dans le présent rapport final.

Notre recension des recommandations antérieures a révélé qu'aucun examen antérieur au Canada ou dans d'autres pays n'avait porté sur le problème de l'usurpation de l'identité policière ou sur la réglementation de l'équipement et des vêtements de police, et que peu d'experts avaient étudié cette question. L'auteur des pertes massives survenues en 2011 sur l'île d'Utøya, en Norvège, s'est également fait passer pour un policier, et deux de nos rapports d'experts traitent des conséquences de ce volet de l'incident : « Survivors and the Aftermath of the Terrorist Attack on Utøya Island, Norway », par Grete Dyb, Kristin Alve Glad, Ingebjørg Lingaas et Synne Øien Stensland⁴⁷, et « An International Perspective on Critical Incident Response: Communications, Risk Planning, and Deployment », par Bjørn Ivar Kruke⁴⁸. En outre, le rapport d'expert de Bethan Loftus, « Police Culture: Origins, Features, and Reform »⁴⁹, traite dans une certaine mesure de la signification culturelle des symboles policiers. L'équipe de la recherche et des politiques de la Commission a donc effectué des recherches pour combler cette lacune. Elle s'est efforcée de répertorier et de résumer d'autres incidents canadiens d'usurpation de l'identité policière et les réponses à ces incidents. Le document compilant les résultats de cette recherche a été marqué comme pièce à conviction.

Intervention en cas d'incident critique

Les services d'urgence utilisent le terme « incident critique » pour décrire une situation qui met en danger la vie d'une personne et lors de laquelle des interventions immédiates sont nécessaires, même si les informations sur la nature de l'incident sont incomplètes. Dans leur rapport d'experts, « Critical Incident Decision Making: Challenges of Managing Unique and High-Consequence Events » (p. 1), Laurence Alison et Neil Shortland déclarent :

« Nous définissons les incidents critiques comme des événements lors desquels les demandes dépassent les ressources, lors desquels il existe une grande incertitude, des objectifs dynamiques et en évolution rapide, et des enjeux élevés. La prise de décision en cas d'incident critique est très complexe, car de nombreux incidents critiques n'ont pas d'analogie, et les décideurs ne peuvent donc pas s'appuyer sur une expérience antérieure directe. »⁵⁰

Le pôle chargé du travail sur l'intervention en cas d'incident critique a recueilli et analysé des informations sur les problèmes qui se sont posés dans le cadre

de l'intervention menée lors des pertes massives. Les documents fondamentaux axés sur les emplacements contiennent des informations sur les interventions ayant eu lieu à chaque emplacement mais, de par leur conception, ces documents n'abordent pas les autres aspects de l'intervention en cas d'incident critique. Nos documents fondamentaux axés sur les sujets ont porté sur des éléments particuliers de l'intervention en cas d'incident critique, notamment ceux-ci :

- le Service de police de Truro;
- le Groupe tactique d'intervention de la GRC;
- le soutien aérien;
- les communications publiques de la GRC pendant et après les pertes massives;
- le poste de commandement, le Centre de communications opérationnelles et les décisions de commandement de la GRC;
- les opérations de la Police régionale de Halifax et du district de Halifax de la GRC;
- l'aperçu du système de radiocommunications en Nouvelle-Écosse; et
- l'aperçu de la prise des appels au 911 et de la répartition de ces derniers en Nouvelle-Écosse.

Nous avons commandé plusieurs rapports portant sur l'intervention en cas d'incident critique. « Communications Interoperability and the Alert Ready System »⁵¹ est un rapport technique rédigé par Chris Davis, Cheryl McNeil et Peter Gamble sur les alertes d'urgence et l'interopérabilité des communications lors d'incidents critiques. Ce rapport technique explique le Continuum canadien d'interopérabilité des communications et le système En Alerte tel qu'il a été conçu et mis en œuvre. Plus précisément, le rapport explique ce que signifie l'interopérabilité des communications, comment les efforts visant à assurer l'interopérabilité des communications sont régis et comment les systèmes d'interopérabilité sont conçus au Canada. Il explique également le fonctionnement du programme En Alerte, sa gouvernance, sa conception, ainsi que ses capacités et ses limites. En outre, la Commission a reçu des témoignages d'experts sur les pratiques exemplaires et les modèles utiles de communications d'urgence provenant d'autres pays. Comme le démontre notre dossier factuel de la phase 1, l'interopérabilité et les communications publiques font toutes deux partie intégrante de l'intervention en cas d'incident critique.

Deux rapports d'experts ont donné un aperçu de la recherche, des politiques et des pratiques en matière de prise de décision lors d'intervention en cas d'incident

critique. Alison et Shortland ont décrit les dimensions psychologiques de la prise de décision en cas d'incident critique. Ils ont également examiné le rôle de la formation et de la préparation à la prise de décision en cas d'incident critique, les effets du stress et les défis cognitifs communs auxquels sont confrontés les décideurs en cas d'incident critique. Un rapport de Bjørn Ivar Kruke, intitulé « Police and First-Responder Decision Making During Mass Casualty Events », a donné un aperçu des recherches de l'auteur sur la prise de décision dans des conditions de menace et d'incertitude. Sur la base de la recherche et des leçons apprises, il a examiné la prise de décision de la police et des premiers répondants lors de pertes massives, notamment en ce qui concerne les événements survenus à Utøya en 2011 et l'examen ultérieur des réponses de la police à ces pertes massives et à d'autres événements de ce type. Le rapport aborde également les défis de la préparation de la police et des premiers répondants aux pertes massives, les ressources communautaires et policières utilisées dans une intervention de crise, et le rôle joué par les civils dans le cadre de l'intervention en cas d'incident critique.

Nous avons également commandé un rapport d'expert à Curt Taylor Griffiths, intitulé « Interagency Communications, Cooperation and Interoperability Between Police Services and Between Police Services and Other Emergency Services: A Review »⁵², qui traite de l'interopérabilité et des interventions en cas d'incident critique au Canada. Il aborde le continuum de l'interopérabilité, le rôle des relations interpersonnelles et de la confiance dans l'interopérabilité, les obstacles à l'interopérabilité, les facteurs permettant une intervention conjointe de plusieurs organismes efficace, et les leçons tirées des examens canadiens antérieurs. Le rapport présentait également des études de cas provenant d'autres territoires de compétence, notamment des pratiques exemplaires tirées du Royaume-Uni.

La Commission a préparé et présenté plusieurs documents fondamentaux liés à l'intervention en cas d'incident critique, ainsi que des documents supplémentaires tels que des rapports d'experts et des rapports techniques, des témoignages et des tables rondes. Au cours de l'intégration de la phase 1 et de la phase 2, il est apparu que nous devions faire appel à d'autres témoins pour combler les lacunes contenues dans les documents fondamentaux axés sur les emplacements et sur les thèmes. Par exemple, la Commission a présenté son document fondamental sur le Groupe tactique d'intervention (GTI) de la GRC et a réuni en même temps un panel de témoins composé de deux membres de la GRC, le caporal Tim Mills et le caporal Trent Milton, qui ont abordé les actions, les observations et la connaissance de la situation des membres du GTI les 18 et 19 avril 2020.

Dans le but de recueillir des éléments de contexte importants et de combler les lacunes significatives éventuelles dans l'enquête sur les pertes massives, nous avons réuni un panel de témoins au cours de la phase 2 des procédures publiques composé du gend. Terry Brown et du gend. Dave Melanson, deux membres de la GRC qui ont déchargé leur carabine à la Caserne de pompiers d'Onslow Belmont le 19 avril 2020. Nous avons également entendu le gend. Ian Fahie, qui a fourni des éléments de contexte importants et comblé des lacunes significatives concernant sa présence sur le chemin Plains le matin du 19 avril, et ses premières observations concernant la réplique d'autopatrouille de l'agresseur, aperçue le matin du 19 avril, et notamment la présence de la barre de poussée. En outre, un autre premier répondant, le cap. Duane Ivany, nous a expliqué qu'il s'était occupé de Heather O'Brien, sur qui l'agresseur a tiré sur le chemin Plains le 19 avril, et qu'il avait rencontré Lisa Banfield le même matin. Ces informations ont complété le témoignage antérieur du docteur Matthew Bowes, médecin légiste en chef de la Nouvelle-Écosse, qui a évoqué les rapports du médecin légiste concernant Heather O'Brien, ainsi que le rapport du médecin légiste concernant l'agresseur.

La Commission a présenté un document fondamental sur le système En Alerte de la Nouvelle-Écosse ainsi que sur la législation et la réglementation concernant les alertes publiques. Nous avons entendu plusieurs témoins qui nous ont permis de mieux comprendre le contexte, les politiques et le déploiement d'En Alerte dans la province. Paul Mason, directeur général du Bureau de gestion des urgences (BGU), a évoqué plus particulièrement son rôle dans les politiques, la gestion et la mise en œuvre d'En Alerte en Nouvelle-Écosse. Rodney Legge, conseiller technique du BGU chargé du système En Alerte, a fait part de ses connaissances techniques sur le déploiement du système. Le témoin expert Michael Hallowes, qui est un conseiller stratégique indépendant auprès des gouvernements sur les systèmes d'alerte au public, a expliqué les principes clés de la conception et de la gouvernance des systèmes d'alerte au public. Il a exposé les principes clés de la collaboration et de l'interopérabilité entre organismes dans le cadre d'une intervention efficace en cas d'urgence et d'incident critique, notamment en ce qui concerne les communications et la sensibilisation du public. M. Hallowes a également expliqué le respect des pratiques exemplaires et des principes dans le déploiement d'En Alerte, et a fourni des exemples de l'application réussie de ces principes dans d'autres systèmes. Nous avons également entendu le coordonnateur de la planification d'urgence de la Section de la gestion des urgences (SGU) de la GRC, Glenn Mason, et la surint. Dustine Rodier, qui ont abordé la question de la connaissance qu'avait la

GRC du système En Alerte et des événements relatifs à l'alerte au public pendant les pertes massives.

Après avoir écouté ces témoins, nous avons invité les Participant(e)s à soumettre leurs observations sur les alertes d'urgence. Nous avons également organisé deux tables rondes sur le sujet des communications publiques lors d'événements d'urgence, y compris les alertes d'urgence. Ces tables rondes ont examiné la conception, la mise en œuvre et l'utilisation appropriée des systèmes d'alerte au public, notamment les considérations d'accessibilité et d'égalité.

La première table ronde a porté sur « la conception et la mise en œuvre des systèmes ». Des thèmes principaux ont été abordés, tels que les principes de conception des systèmes, y compris l'engagement des parties prenantes pour les systèmes d'alerte au public; la gouvernance et le fonctionnement des systèmes d'alerte au public, notamment les questions d'accès à ce système et d'utilisation appropriée du système; et le rôle de la formation et de l'éducation du public dans la conception et la mise en œuvre de systèmes d'alerte au public efficaces.

La deuxième table ronde a porté sur la « planification prenant en compte l'accessibilité et l'égalité » et a abordé les questions d'accessibilité et d'égalité en ce qui concerne la conception et l'utilisation des systèmes d'alerte au public. La discussion a porté sur la meilleure façon de planifier et de mettre en œuvre les systèmes d'alerte au public de manière à tenir compte des différences d'accès aux téléphones cellulaires et de couverture sans fil dans les régions éloignées et au sein de la population canadienne. Elle a abordé la nécessité de veiller à ce que les alertes soient communiquées dans les deux langues officielles et dans d'autres langues convenant au public visé, et qu'elles soient culturellement adaptées à ce public. Enfin, elle s'est penchée sur la façon de s'assurer que l'utilisation des systèmes d'alerte au public ne renforce pas les modèles de stigmatisation et de marginalisation – par exemple, en ce qui concerne les communautés racialisées.

La Commission a également présenté un document fondamental sur le poste de commandement de la GRC, le Centre des communications opérationnelles (CCO) et les décisions de commandement. Nous avons entendu plusieurs membres dirigeants de la GRC impliqués dans les décisions de commandement de la GRC sur ces sujets les 18 et 19 avril 2020, y compris le s.é.-m. Jeff West et le s.é.-m. Kevin Surette, qui étaient les commandants d'intervention critique de service pendant les pertes massives. Nous avons également entendu le s.é.-m. Steve Halliday, officier des opérations par intérim pour le district de Northeast Nova; le s.é.-m. Addie MacCallum, conseiller de district pour le district de Northeast Nova; le s.é.-m. Bruce

Briers, gestionnaire des risques de la GRC; et le s.é.-m. Allan Carroll, chef de district pour le comté de Colchester. Nous avons appelé ces témoins pour combler les lacunes factuelles du dossier probatoire et pour fournir un contexte important. Ils ont parlé de leurs rôles au cours de ces deux journées, ainsi que de renseignements sur la prise de décisions sur des sujets tels que le bouclage du périmètre, la gestion des scènes de crime et l'utilisation des ressources; l'organisation du poste de commandement et des postes de commandement sur les lieux; les communications au sein de la GRC et avec les organisations extérieures; l'interopérabilité avec les autres organisations intervenant en premier; les politiques, la formation, la préparation aux incidents critiques et les examens de ces incidents; et la supervision et la surveillance des membres de la GRC sous leur commandement.

Deux autres membres dirigeants de la GRC, le s.é.-m. Brian Rehill, gestionnaire des risques, et le serg. Andy O'Brien, ont été appelés comme témoins pour expliquer le fonctionnement du poste de commandement, du CCO et des décisions du commandement. Ils ont fourni des informations sur le rôle du gestionnaire des risques et sur les interactions avec les autres membres du commandement, ainsi que sur les rôles et responsabilités des personnes présentes au poste de commandement et au CCO. Ils ont décrit les efforts de bouclage du périmètre à et autour de Portapique le 18 avril 2020, la prise de décision concernant la réponse initiale aux plaintes provenant des résident(e)s de Portapique, l'évaluation, la dissémination et la communication des informations, ainsi que l'évacuation et le soutien aérien. Ils ont également fait part de leurs connaissances sur les communications et les actions entreprises par le personnel de commandement de la GRC les 18 et 19 avril; les communications avec les membres de l'équipe déploiement rapide, action immédiate (DRAI) par radio; les communications et les actions découlant des informations obtenues des témoins; les communications, les décisions et les actions relatives aux communications publiques; et les actions, les directives et les communications relatives aux scènes de crime, au bouclage du périmètre et au porte-à-porte effectué à Portapique le 19 avril. Nous avons entendu le témoignage connexe de Debra Thibeault, une résidente de Portapique et une Participante à nos procédures, qui a fourni des renseignements pertinents sur les activités de bouclage du périmètre de la GRC à Portapique le 18 avril.

La Commission a également préparé et présenté des documents fondamentaux sur les communications publiques de la GRC pendant et après les pertes massives. Nous avons entendu l'agente d'information de la GRC, la cap. Jennifer Clarke, nous donner son point de vue sur les communications avec le public au sujet de la

réplique d'autopatrouille de l'agresseur, notamment en ce qui concerne le retard dans la publication de la photographie de la réplique d'autopatrouille.

Nous avons également entendu Lia Scanlan, directrice des communications stratégiques de la Division H de la GRC, nous expliquer pourquoi la GRC a utilisé Twitter et Facebook comme principaux canaux de communication avec le public au moment des pertes massives. Nous lui avons demandé d'expliquer les processus et les politiques liés aux communications publiques de la GRC, y compris la façon dont les gazouillis sont rédigés et autorisés, ainsi que de discuter des détails des communications publiques de la GRC publiées les 18 et 19 avril 2020.

La Commission a animé quatre tables rondes afin de tirer parti des documents fondamentaux et des témoignages relatifs à l'intervention en cas d'incident critique. Ces tables rondes ont permis d'entendre directement des personnes ayant des connaissances et de l'expérience en matière de formation, de préparation et d'intervention en cas d'incident critique. Des premiers répondants, des experts et des universitaires nous ont fait part des leçons tirées d'incidents critiques et de pertes humaines au Canada et ailleurs. Comme le prévoient les décrets, nous devons examiner les questions liées aux pertes massives, notamment celles relatives aux actions, aux politiques, aux procédures et à la formation de la police en ce qui concerne les incidents impliquant des tireurs actifs. Afin de formuler des recommandations pratiques et pertinentes, nous devons recueillir des informations sur les pratiques exemplaires et les leçons apprises dans notre communauté et dans le monde entier en ce qui concerne la réponse aux pertes massives.

Dans le cadre de la première table ronde, intitulée « Préparation aux incidents critiques », des sujets essentiels ont été abordés, tels que la planification de l'intervention en cas d'incident critique, y compris la préparation aux situations d'urgence, la coordination et les ressources; le rôle de l'apprentissage et de l'adaptation organisationnels; et les leçons tirées des examens antérieurs des interventions en cas d'incident critique. Parmi les personnes ayant participé à cette table ronde figurait notamment Hunter Martaindale, directeur de la recherche du Centre ALERT de l'Université Texas State. Il a pu partager son expérience et son expertise, plus récemment à partir du travail que lui et ses collègues ont alors effectué pour évaluer l'intervention de la police lors de la fusillade de masse du 24 mai 2022 à l'école primaire Robb dans le comté d'Uvalde, au Texas.

Lors de la deuxième table ronde, intitulée « Intervention en cas d'incident critique : civils, 911 et premiers répondants », plusieurs sujets différents ont été abordés, notamment celui des civils agissant comme premiers répondants et informateurs

clés lors de pertes massives; le rôle des préposés aux appels et de la répartition des appels du 911 lors de pertes massives; et le travail des membres de la police affectés aux services généraux, notamment en ce qui concerne la formation et les techniques nécessaires à une intervention immédiate lors de pertes massives.

La troisième table ronde, intitulée « Prise de décision en cas d'incident critique, y compris la gestion du stress », a encouragé la discussion sur les facteurs psychologiques communs dans la prise de décision en cas d'incident critique; la formation des décideurs en cas d'incident critique; et les conséquences psychologiques et physiologiques du stress sur le rendement des premiers répondants et des décideurs en cas d'incident critique.

Lors de la quatrième table ronde, intitulée « Contextualiser l'intervention en cas d'incident critique : risques et compromis », les membres ont abordé le risque que l'accent mis sur la formation et la préparation aux incidents critiques ait des conséquences involontaires. Ils ont envisagé des stratégies permettant d'aborder ou d'atténuer ce risque. Ils ont offert des suggestions sur la manière de résoudre les conflits entre les priorités concurrentes en matière de formation et de ressources des services d'urgence, et ont examiné le rôle de la société civile dans les décisions relatives à la formation de la police et à l'allocation des ressources.

En plus des quatre tables rondes susmentionnées, la Commission a examiné comment les services de police et les prestataires de services de la Nouvelle-Écosse réagissent à un incident critique. Il s'agissait notamment de comprendre comment ils communiquent entre eux et avec le public, ainsi que leur accès aux ressources telles que le soutien aérien et les communications radio. Nous avons entendu des témoins de la GRC et des civils qui ont fourni des renseignements sur les décisions prises pendant les pertes massives. Nous avons présenté des documents fondamentaux portant sur les services de police municipaux, les communications publiques, le soutien aérien, les communications radio, ainsi que la prise d'appels au 911 et la répartition de ces derniers.

Dans le cadre de ce travail, la Commission a présenté son document fondamental sur le Service de police de Truro (SPT). Nous avons appelé le chef Dave MacNeil à témoigner pour fournir le contexte des opérations du SPT pendant les pertes massives, expliquer son rôle en tant que chef de police municipal et parler des relations entre le SPT et le ministère de la Justice de la Nouvelle-Écosse, la Nova Scotia Chiefs of Police Association (l'Association des chefs de police de la Nouvelle-Écosse) et la GRC en tant que service de police provincial.

La Commission a entendu le chef de la Police régionale de Halifax, Dan Kinsella, le 25 août 2022. Auparavant, celui-ci avait décliné toutes les demandes d'entrevue, tout comme plusieurs autres membres de son service, y compris des officiers supérieurs. En réponse à deux assignations à produire une preuve écrite, le chef Kinsella a répondu à 95 questions. La Commission l'a ensuite assigné à témoigner oralement pour approfondir ses réponses sur des sujets tels que les services de police municipaux, les normes en matière de services de police en Nouvelle-Écosse, le modèle de services de police intégrés dans la Municipalité régionale de Halifax et l'interopérabilité entre les services de police.

La recension des recommandations antérieures effectuées par la Commission a cerné sept études qui ont abordé les questions liées aux communications entre les organismes d'application de la loi et entre ces derniers et la collectivité, en mettant l'accent sur les communications avec la collectivité au moment de l'incident et sur les alertes d'urgence. Aucun de ces examens n'a été effectué dans le contexte d'une intervention en réponse à un incident critique; ils ont plutôt été entrepris en réponse à des crimes en série commis sur de longues périodes. Néanmoins, des enseignements peuvent être tirés des recommandations formulées, notamment en ce qui concerne, par exemple, la participation de la collectivité à la conception des systèmes d'alerte. En outre, l'analyse de situations survenues ailleurs dans le monde apporte un éclairage utile sur ces questions.

La Commission a préparé un mémoire législatif qui présente le droit applicable au système national d'alertes au public (En Alerte). Bien que ce système n'ait pas été utilisé lors des pertes massives survenues au mois d'avril 2020, il est important de le comprendre pour permettre à la Commission de mener à bien son travail.

Contexte policier

Le pôle du contexte policier a recueilli des informations pour nous aider à comprendre le processus décisionnel du commandement supérieur lors de l'intervention en réponse aux pertes massives ainsi que les opérations de la GRC dans les jours et les semaines qui ont suivi. Le pôle nous a également aidés à comprendre l'influence de la culture policière et les facteurs contextuels connus qui ont précédé et influencé l'intervention lors des pertes massives. Ces facteurs comprennent les points suivants :

- la prise de décision concernant l'utilisation et le déploiement des ressources policières en Nouvelle-Écosse, tant financières qu'humaines, et la préparation et la gestion de ces ressources pour la prestation quotidienne de services de police, y compris l'intervention en cas d'incident critique;
- la prise de décision aux niveaux exécutif et stratégique, y compris la supervision au sein de la GRC et la gérance de celle-ci, ainsi que le rôle de la Direction générale de la GRC;
- la prise de décision en matière de communication :
 - les communications internes, y compris les communications entre la Division H (Nouvelle-Écosse) et la Direction générale de la GRC;
 - les communications et la collaboration interorganisations et, en particulier, la mise en commun de renseignements criminels avec les services de police municipaux et les entités chargées de l'application de la loi et de la sécurité publique; et
- les communications avec le public, y compris le rôle des médias et les relations avec ceux-ci; et le rôle des organismes de surveillance et des gouvernements provincial et fédéral, lorsque cela est pertinent pour le mandat de la Commission.

De nombreux rapports d'experts commandés sur des sujets liés à l'intervention en cas d'incident critique contenaient également des éclairages importants sur le contexte policier. Nous avons commandé cinq autres rapports pour approfondir notre compréhension des questions qui y sont soulevées. Le rapport de Holly Campeau, « Culture in Police Organizations: Definitions, Research and Challenges »⁵³, a donné un aperçu non seulement de la littérature sur la police, mais aussi de la sociologie de la culture et de la culture organisationnelle précisément liée à la police. M^{me} Campeau a suggéré que la culture est une ressource ou un répertoire d'outils auxquels la police peut recourir dans une situation donnée, et non une liste figée de croyances ou de valeurs qui déterminent la façon dont un policier donné agira à un moment précis. Elle a également étudié les différences entre les ressources culturelles utilisées par les membres de première ligne et celles utilisées par les policiers qui occupent des postes de direction. Enfin, M^{me} Campeau s'est appuyée sur sa propre recherche ethnographique menée auprès de policiers en Ontario pour décrire en quoi cette conception de la culture policière en tant que ressource est utile pour interpréter et comprendre le travail policier.

Sur les questions de maintien de l'ordre et de la communauté, nous avons commandé à Cal Corley et Chris Murphy un rapport d'experts intitulé « Community-Engaged Rural Policing: The Case for Reform and Innovation in Rural RCMP Policing »⁵⁴. Ce rapport a examiné les tentatives organisationnelles et opérationnelles contemporaines de réforme policière et de changement au sein de la GRC, ainsi que les obstacles à la mise en œuvre de réformes, en mettant l'accent sur la réponse et la mise en œuvre de services de police communautaires au niveau local, municipal et rural. Le rapport a identifié des modèles et des stratégies communautaires pertinents en matière de prestation de services de police et de sécurité publique au niveau local. Il a également proposé d'autres modèles possibles de maintien de l'ordre pour des services de police locaux et engagés en Nouvelle-Écosse.

Le rapport de Benjamin Goold, « Exercising Judgment: Understanding Police Discretion in Canada »⁵⁵, a traité du pouvoir discrétionnaire et de la supervision au sein de la police. Il a fourni un examen de la littérature universitaire sur la nature du pouvoir discrétionnaire de la police, en se concentrant sur la manière dont la culture institutionnelle et l'organisation des organismes chargés de l'application de la loi structurent l'exercice du pouvoir discrétionnaire de la police et des pouvoirs qui y sont associés, comme les pouvoirs d'arrestation, de détention et de recours à la force. En particulier, il a mis en lumière certains des principaux obstacles qui empêchent de rendre le pouvoir discrétionnaire de la police plus transparent, l'échange d'informations plus systématique et la surveillance plus efficace. Il a soulevé des exemples de pratiques exemplaires et d'approches prometteuses provenant d'administrations non canadiennes pour s'assurer que la police fasse l'objet d'un contrôle juridique substantiel et rende des comptes aux diverses communautés qu'elle sert.

Le rapport de Bethan Loftus, « Police Culture: Origins, Features, and Reform », a examiné l'importance culturelle des uniformes de police et des symboles policiers, à la fois dans la culture policière et dans la société en général. Il a expliqué ce en quoi consiste la recherche ethnographique et a résumé les résultats des recherches ethnographiques menées auprès de la police. M^{me} Loftus a expliqué à la fois les thèmes centraux qui ont été identifiés dans la littérature sur la culture policière et la littérature qui montre que la culture policière est beaucoup plus nuancée, contestée et sujette à des évolutions que ne le suggéraient les études antérieures. Le rapport a en particulier abordé la recherche portant sur les différences entre les cultures policières rurale et urbaine, les relations de la police avec les communautés non blanches et les expériences des policiers qui ne représentent pas les

normes implicites de la culture policière. De plus, il traite de la culture policière en ce qui concerne la violence entre partenaires intimes et la violence fondée sur le sexe, y compris les concepts implicites de victimes méritantes et non méritantes. Il a analysé les facteurs de changement internes et externes dans la culture policière, notamment l'effet des examens externes de la police et des approches de recommandations ou de réformes qui ont connu plus ou moins de succès. Ce rapport a également intégré la recherche canadienne et en a montré les lacunes.

Le rapport rédigé par Anna Souhami, intitulé « A Systematic Review of the Research on Rural Policing »⁵⁶, a abordé la taille et la gamme des services de police, leurs différences selon les territoires et les tensions entre la centralisation et la localisation en matière de maintien de l'ordre en zone rurale. Il a étudié les relations communautaires, ainsi que les défis liés à l'approfondissement des connaissances et de la compréhension locales tout en évitant les pièges de la cooptation. Le rapport a également abordé les schémas d'exclusion, particulièrement pour les personnes noires et autochtones et celles issues d'autres groupes marginalisés dans les collectivités rurales, et la manière dont la police peut contribuer à ces schémas.

Nous avons également présenté des documents fondamentaux sur le soutien aérien; la Police régionale de Halifax et les opérations du district de Halifax de la GRC; un aperçu de la prise d'appels et de la répartition du 911 en Nouvelle-Écosse; et les communications radio dans la province. La Commission a animé un panel de témoins composé de Trevor MacLeod, directeur de l'ingénierie et des opérations radio de sécurité publique et PTT de Bell Mobilité; Matthew Boyle, directeur de la sécurité publique et des communications sur le terrain pour la province de la Nouvelle-Écosse; Todd Brown, directeur des initiatives stratégiques, de la sécurité publique et des communications sur le terrain pour la province de la Nouvelle-Écosse; et Christian Gallant, agent responsable de la gestion divisionnaire de l'information et des technologies de l'information de la GRC, pour compléter les informations fournies dans ces documents fondamentaux en donnant un aperçu du système de radiocommunications mobiles professionnelles en Nouvelle-Écosse. Nous avons organisé une table ronde sur la manière dont les organismes d'intervention d'urgence collaborent, notamment les communications d'urgence au sein de la GRC et entre les organismes d'intervention, ainsi que sur la question connexe de l'amélioration de l'interopérabilité entre ces organismes.

Après un dialogue approfondi avec la GRC, la Commission a élaboré deux livrets sur les politiques. Le premier, divisé en trois parties, expose les politiques établies à l'échelle nationale, à l'échelle de la division et à l'échelle du détachement que la

GRC a désignées à la Commission comme étant requises au mandat de la Commission et en vigueur en avril 2020 (ou mises à jour depuis lors, le cas échéant). Le deuxième, suivant le même calendrier, s'est concentré sur les politiques de la Division H (Nouvelle-Écosse).

Tous les documents et procédures, notamment les documents fondamentaux axés sur l'emplacement de la phase 1, les documents fondamentaux axés sur les sujets, les tables rondes sur la prise de décision en cas d'incident critique, ainsi que de nombreux autres éléments de preuve et réflexions, ont jeté des bases solides pour notre pilier sur les services de police. Ensemble, ils établissent les faits qui se sont produits lors des pertes massives et apportent de nombreux éléments sur la manière dont ils se sont déroulés et les raisons pour lesquelles ils ont eu lieu. À ce stade de nos travaux, en juillet et août 2022, nous avons ensuite entendu les témoignages de plusieurs membres principaux de la GRC : le surint. Darren Campbell, le surint. pr. Chris Leather, la comm. adj. Lee Bergerman et la comm. Brenda Lucki.

Lors de la dernière semaine de juillet, le surint. Campbell, qui était officier des services de soutien de la GRC en Nouvelle-Écosse lors des pertes massives, a témoigné pendant deux jours. Il a parlé de son expérience et des fonctions qu'il a occupées; de la gestion de l'information pendant un incident critique; des communications publiques pendant et après les 18 et 19 avril 2020; des enseignements tirés après les pertes massives; et a fourni davantage de contexte sur sa participation pendant les pertes massives. La Commission a ensuite recueilli pendant deux jours le témoignage du surint. pr. Leather, qui était l'officier responsable des opérations criminelles de la GRC en Nouvelle-Écosse au moment des pertes massives. Il a abordé son expérience et ses fonctions; ses activités les 18 et 19 avril; la gestion de l'information pendant un incident critique; les communications après les pertes massives; les communications internes et interorganisations après les pertes massives; la mise en place et l'activité de l'équipe de gestion des enjeux; et les leçons tirées. Le surint. Campbell et le surint. pr. Leather ont tous deux répondu aux questions des avocat(e)s de la Commission ainsi qu'à celles des avocat(e)s des Participant(e)s.

À la fin août, la Commission a entendu le témoignage de la comm. adj. Bergerman, aujourd'hui à la retraite, et de la comm. Lucki pendant deux jours chacune. Les 22 et 23 août, la comm. adj. Bergerman a évoqué son rôle au moment des pertes massives ainsi que les leçons tirées, les changements opérés à ce jour et les possibilités d'apporter d'autres changements et améliorations. Au moment des pertes massives, elle était commandante divisionnaire de la Division H de la GRC

en Nouvelle-Écosse, mais elle était à la retraite lorsqu'elle a témoigné devant la Commission. Pour compléter sa longue entrevue avec la Commission, la comm. adj. Bergerman a abordé des sujets tels que la culture de la GRC, l'autopsie psychologique de l'agresseur, l'équipe de gestion des enjeux, les analyses après intervention, le leadership et la supervision de la Division H, les ressources, les conseils consultatifs sur la police et les gouvernements locaux, la communication avec les municipalités, ainsi que les services de police communautaires.

Les 23 et 24 août, la comm. Lucki a fourni des informations pendant les procédures publiques en complément à son entrevue avec la Commission. Elle a entre autres décrit ses fonctions au moment des pertes massives, les enseignements tirés, les changements apportés et les possibilités d'amélioration, la culture de la GRC, les analyses après intervention, le leadership et la supervision de la Division H, et le rôle des communications au sein de la GRC.

Le dernier témoin de la Commission, le sous-commissaire de la GRC Brian Brennan, a témoigné le 9 septembre 2022. Il a abordé plusieurs sujets, notamment les analyses après intervention, l'équipe de gestion des enjeux de la Division H, les communications au sein de la GRC et avec le public, et les défis en matière de leadership de la Division H comme l'examen du mieux-être et le rapport sommaire.

Après avoir entendu et examiné ces nombreuses informations, la Commission a animé, au cours des procédures de la phase 3, ses dernières tables rondes. Lors de la première table ronde, intitulée « Services de police communautaires contemporains, sécurité communautaire et mieux-être », nous avons entendu des experts et nous avons analysé l'importance de l'inclusion et de la prise en compte de la diversité et des besoins divers, ainsi que la manière dont les services de police travaillent et dialoguent avec les collectivités qu'ils servent. Parmi les thèmes centraux de cette table ronde figuraient les pratiques exemplaires en matière de services de police communautaires; les facteurs à prendre en considération pour des services de police et une sécurité communautaires inclusifs qui tiennent compte de la diversité et des besoins divers des collectivités; et les approches policières en matière de sécurité communautaire qui sont fondées sur l'engagement et la mobilisation de la collectivité.

Lors de la deuxième table ronde, la Commission a entendu des experts sur la « Structure des services de police en Nouvelle-Écosse ». Cette discussion a examiné l'histoire de la structure des services de police en Nouvelle-Écosse et les forces et faiblesses de la structure actuelle. Après que les membres ont discuté des méthodes possibles pour réformer ou restructurer les services de police dans

la province, la Commission a invité les représentant(e)s des Participant(e)s à se joindre à la conversation.

Le 14 septembre, la troisième et dernière table ronde de la phase 3 a abordé plusieurs thèmes centraux : les deux éléments qui composent le contrôle des services de police – la gouvernance et la reddition de comptes; les relations entre le contrôle, la supervision, le pouvoir discrétionnaire et l'indépendance de la prise de décisions opérationnelles; et les modèles efficaces de surveillance, y compris la réglementation du pouvoir discrétionnaire et la garantie d'un contrôle efficace qui préserve l'indépendance opérationnelle. Plusieurs des experts ayant rédigé des rapports commandés ont participé à la discussion, aux côtés de Michelaine Lahaie, présidente de la Commission civile d'examen et de traitement des plaintes relatives à la GRC, et d'autres experts des services de police.

De nombreux examens effectués en Nouvelle-Écosse et ailleurs au Canada ont donné lieu à des recommandations concernant la surveillance, la formation, la préparation et la culture policières. Ces recommandations et les évaluations de leur mise en œuvre nous ont fourni une perspective supplémentaire du contexte policier et ont recensé les défis récurrents dans la mise en œuvre des réformes.

D'autres travaux menés par le pôle du contexte policier nous ont aidés à comprendre le processus décisionnel du commandement lors de l'intervention en réponse aux pertes massives, ainsi que l'influence d'autres facteurs contextuels qui n'ont pas donné lieu à des témoignages. Ce pôle a poursuivi ses travaux jusqu'à un stade avancé du calendrier de la Commission, car les membres de l'équipe ont mené des entrevues et demandé des documents jusqu'à ce qu'il ne soit plus possible de les verser au dossier public. Ils ont par exemple interrogé le comm. adj. Dennis Daley, le nouveau commandant divisionnaire de la Division H (au moment de son entrevue, il était en cours de mutation en Nouvelle-Écosse, en provenance des services de police contractuels et autochtones). Cette entrevue a notamment porté sur la réponse aux pertes massives, les analyses après intervention, l'équipe de gestion des enjeux de la Division H, le rapport sur le mieux-être de Quintet, et les priorités pour son nouveau poste de commandant divisionnaire.

Le pôle du contexte policier a également découvert des informations relatives à un renvoi à l'Équipe d'intervention en cas d'incident grave (EIIG) par la GRC en juillet 2020 qui impliquait un service de police municipal. Cette révélation a nécessité une seconde entrevue plus ciblée avec le surint. pr. Leather pour obtenir des précisions sur la manière dont les informations ont été obtenues, sur ce qui a été communiqué à l'EIIG et sur ce que l'on savait des mesures prises par l'EIIG en lien

avec les allégations. L'équipe s'est également entretenue avec Felix Cacchione, ancien directeur de l'EIIG, ainsi qu'avec Mark Furey, ancien ministre de la Justice de la Nouvelle-Écosse. Dans tous les cas, les transcriptions de ces entrevues ont été versées au dossier de la Commission.

Les collectivités

La Commission a créé trois pôles transversaux dans le cadre du thème de les collectivités : les collectivités rurales, les armes à feu et le soutien après les pertes massives. Outre le travail des pôles, le pilier de la communauté met en exergue comment notre compréhension du mandat a été façonnée par les conséquences des pertes massives sur les collectivités. La Commission a activement sollicité les contributions des collectivités et du public afin de mieux comprendre les répercussions plus larges des pertes massives.

Racontez votre expérience

Les pertes massives ont eu des répercussions considérables au sein et au-delà des collectivités les plus touchées. À mesure que la Commission établissait le fondement probatoire au moyen d'entrevues avec des témoins et en examinant des documents, il est devenu clair que nous avions besoin d'autres mécanismes pour recueillir les contributions sur ces répercussions plus vastes. Nos premières activités de sensibilisation du public nous avaient également montré que de nombreuses personnes cherchaient un moyen de contacter la Commission à propos de ce qu'elles avaient vécu pendant et après les pertes massives et de leurs conséquences durables. Par exemple, certaines personnes ont utilisé l'adresse électronique générale de la Commission pour raconter ce qu'elles vivaient en raison des pertes massives. Nous avons également rencontré des personnes qui étaient profondément touchées par les pertes massives, mais qui hésitaient à raconter leur expérience. Plusieurs d'entre elles ont expliqué connaître d'autres personnes qui avaient été plus directement touchées – leurs amis ou voisins ont peut-être perdu un membre de leur famille, par exemple, et elles étaient réticentes à « faire toute une histoire » à propos de leur expérience. Nous souhaitions rendre compte de toutes les conséquences sur les collectivités – l'effet de vague – causées par les pertes massives. Pour mieux comprendre ces effets, au début de l'année 2022,

nous avons invité les personnes intéressées de la Nouvelle-Écosse, de tout le Canada et d'autres pays à participer au sondage Racontez votre expérience.

L'approche Racontez votre expérience a été éclairée par les contributions reçues par la Commission lors de assemblées communautaires et au moyen d'un sondage en ligne réalisé à l'automne 2021. Nous avons invité la population à donner son avis et à participer via le site Web de la Commission, les mises à jour régulières des parties prenantes, les procédures et les médias sociaux. La plupart des personnes ont choisi de participer via un sondage en ligne, mais celles qui ont préféré d'autres moyens pour raconter leur expérience ont pu participer par téléphone, par courriel ou par courrier postal.

Pour nous aider à en apprendre davantage sur les personnes qui participaient, nous avons demandé aux répondant(e)s à notre sondage s'ils s'identifiaient à un des groupes suivants : personnes les plus touchées, premiers répondants, membres du public (en Nouvelle-Écosse, dans tout le Canada ou dans un autre pays) et groupes de défense. Les personnes ayant répondu à notre sondage ont ensuite été invitées à répondre à ces questions (voir également l'annexe A) :

- Quelle a été votre expérience pendant les événements des 18 et 19 avril 2020?
- Évaluez votre sentiment de sécurité dans votre collectivité (1) avant avril 2020, (2) dans les semaines suivant les pertes massives, (3) à l'heure actuelle.
- Quelle a été votre expérience dans les semaines et les mois qui ont suivi les pertes massives?
- Ces événements ont-ils modifié vos activités ou vos comportements au quotidien, et de quelle façon?
- Ces événements ont-ils eu des conséquences sur votre santé mentale ou votre bien-être? Si oui, comment?
- Souhaitez-vous donner des exemples de resserrement des liens au sein de votre collectivité ou d'actions de soutien communautaire après les pertes massives?
- Souhaitez-vous faire part à la Commission d'autres informations sur les répercussions que les pertes massives ont eues sur vous ou votre collectivité?

Les personnes qui se sont identifiées en tant que premiers répondants ont eu la possibilité de répondre à des questions supplémentaires, notamment pour savoir si les pertes massives avaient eu des répercussions sur leur travail et de quelle manière. Ces réponses aux questions du sondage ont permis d'éclairer le travail de

la Commission pour mieux comprendre et faire participer les personnes travaillant dans les services de police et dans d'autres organismes d'intervention d'urgence.

Le sondage permettait les observations anonymes, compte tenu du fait que certaines personnes qui avaient vécu des expériences traumatiques préféraient ne pas indiquer leur nom. Il donnait aux répondant(e)s la possibilité de fournir leurs coordonnées s'ils étaient disposés à recevoir d'autres questions de suivi de la part de la Commission. Le sondage commençait par un avis sur les soutiens au mieux-être, et les membres de l'équipe de la mobilisation du public de la Commission alertaient les membres de notre équipe en matière de santé mentale e et de mieux-être si une observation indiquait que le répondant avait besoin d'aide ou de soutien, permettant à nos membres d'effectuer un suivi au besoin.

Le sondage Racontez votre expérience s'est achevé à la fin mars 2022. Plus de 920 Canadien(ne)s et personnes intéressées originaires d'autres pays ont participé. Le sondage nous a aidés à approfondir notre compréhension des expériences des personnes dans différents lieux, contextes et situations, notamment les personnes vivant dans les collectivités touchées et celles qui travaillent en tant que premiers répondants. Même si les réponses variaient, parmi les principaux sujets abordés figuraient l'inquiétude à l'égard des effets négatifs sur la santé mentale à la suite des pertes massives, le sentiment que les collectivités ou les espaces publics étaient moins sécuritaires après les pertes massives, et un appel en faveur d'un meilleur accès et d'une plus grande sensibilisation aux services de soutien pour les personnes qui ont vécu un traumatisme ou qui ont besoin d'aide en santé mentale. Toutes les réponses au sondage ont été examinées par la Commission et ont contribué à éclairer notre travail, y compris les procédures et le présent rapport final. Un résumé et une analyse figurent à l'annexe A : Rapports.

Rétrospectivement, nous aurions souhaité mettre en œuvre l'initiative Racontez votre expérience plus tôt au cours de nos travaux et réaliser des activités de mobilisation intense auprès de personnes sous-représentées et incarcérées qu'il est difficile d'atteindre. Nous avons sous-estimé le besoin pour la population d'avoir des possibilités de raconter ses récits des pertes massives et nous avons cherché à mobiliser des membres du public au sujet du processus de la Commission avant de créer cet espace. De toute évidence, cela n'était pas suffisant pour reconnaître les conséquences sur la communauté et nous aurions dû être plus proactifs en offrant des possibilités d'entendre directement les personnes qui souhaitaient raconter leur expérience.

Il serait souhaitable d'offrir, dès le début, aux personnes et groupes qui ont été directement ou indirectement touchés par les questions soulevées dans le mandat de l'enquête, la possibilité de raconter leurs expériences.

Collectivités rurales

Le pôle des collectivités rurales a pris des mesures pour s'assurer de bien comprendre le contexte rural des comtés de Colchester, Cumberland et Hants, où ont eu lieu les pertes massives, ainsi que les aspects uniques de la vie dans les collectivités rurales en général, dans le cadre de notre mandat. Les circonstances des pertes massives ont exigé de comprendre la police rurale, la sécurité communautaire et les ressources en santé dans ces zones, ainsi que la prévalence de la criminalité, l'étendue de la pauvreté et la relation entre la pauvreté, la criminalité et la sécurité.

L'une des facettes de la vie rurale peut être le resserrement des relations entre les membres de la collectivité et entre la police et les membres de la collectivité. La Commission a cherché à savoir quelles relations, le cas échéant, la police a pu entretenir avec l'agresseur et quelles informations, le cas échéant, la police et les membres de la collectivité avaient concernant l'agresseur, afin de comprendre si les unes ou les autres ont pu influencer le cours des événements.

Nous avons commandé deux rapports d'experts afin d'améliorer notre compréhension du maintien de l'ordre et de la sécurité communautaire dans le contexte rural. Le premier, intitulé « Crime Prevention & Community Safety in Rural Communities » et rédigé par Karen Foster⁵⁷, nous a fourni des informations sur le contexte canadien. Il a abordé le « parti pris urbain » qui prévaut dans la recherche et l'élaboration des politiques et, en outre, il a étudié ce qui est différent dans les milieux ruraux et ce qui constitue des collectivités sécuritaires. Le second rapport, rédigé par Anna Souhami, intitulé « A Systematic Review of the Research on Rural Policing », a enrichi notre compréhension des pertes massives et des moyens possibles d'accroître la sécurité des collectivités rurales.

Au début des procédures publiques, nous avons réuni un panel dont les membres étaient issus des comtés où ont eu lieu les pertes massives, comme décrit dans la section relative à la santé mentale et aux collectivités rurales. À un stade ultérieur des procédures publiques, le 30 juin 2022, nous avons organisé une table

ronde pour discuter des collectivités rurales, des services de police et de la criminalité. Les membres de cette table ronde ont abordé la criminalité dans les collectivités rurales, notamment les taux de criminalité et la nature des crimes commis. Ils ont également parlé des armes à feu dans les collectivités rurales, en mettant particulièrement l'accent sur les attitudes rurales envers la possession et l'utilisation d'armes à feu. Enfin, ils ont étudié le maintien de l'ordre dans les collectivités rurales, y compris les défis propres aux régions rurales, ainsi que les valeurs fondamentales et la mise en œuvre du maintien de l'ordre communautaire.

La Commission a également organisé une table ronde sur « La ruralité et le bien-être des collectivités » qui nous a permis de mieux comprendre le contexte rural en Nouvelle-Écosse, notamment la culture et les attitudes propres à la vie rurale. Les membres de cette table ronde ont abordé la prestation de services limitée et différenciée en milieu rural, la santé et la sécurité des personnes qui y travaillent, et la manière dont leurs fonctions vont souvent au-delà de ce qui est attendu dans leurs professions. La discussion a débouché sur des idées intéressantes quant à la meilleure façon d'améliorer la santé et la sécurité des personnes qui vivent et travaillent en milieu rural, notamment les pompiers volontaires, les Infirmières de l'Ordre de Victoria (VON), les enseignants, les travailleurs sociaux et les organisateurs communautaires. Elle a également apporté des informations supplémentaires sur la vie dans les régions rurales de la Nouvelle-Écosse, sur les différences entre l'infrastructure et les soutiens communautaires en milieu rural et ceux qui existent dans les zones urbaines, ainsi que sur la dotation en ressources insuffisantes des soutiens sociaux et communautaires.

Plusieurs des rapports examinés dans le cadre de notre recension des recommandations antérieures traitent des différences entre les services de police ruraux et urbains en ce qui concerne les interventions en cas de violence fondée sur le sexe et de violence entre partenaires intimes, ainsi que dans les situations mettant en cause un tireur actif. Ils soulignent en particulier les délais d'intervention d'urgence.

Armes à feu

Le pôle des armes à feu s'est efforcé d'approfondir notre compréhension contextuelle de l'accès de l'agresseur aux armes à feu et aux munitions. Il a préparé un document fondamental qui présente les informations recueillies sur la façon dont l'agresseur s'est procuré ses armes, notamment la contrebande transfrontalière. Le document expose les connaissances des individus et de la collectivité sur ses

acquisitions, ainsi que les possibilités existantes de signaler l'acquisition illégale d'armes à feu et d'intervenir en réponse à celle-ci. Certains Participant(e)s ont estimé qu'il serait souhaitable d'aborder les armes à feu au sein du pilier de la violence. Même si nous avons examiné dans ce cadre les liens entre les armes à feu et la violence fondée sur le sexe, nous avons également dû envisager ces questions dans le contexte plus large de la possession d'armes à feu en milieu rural et de la sécurité communautaire.

Pour nous conformer aux instructions du mandat en ce qui concerne l'examen de l'accès aux armes à feu, il nous fallait comprendre le cadre juridique canadien de la réglementation des armes à feu, y compris les questions transfrontalières relevant de l'Agence des services frontaliers du Canada. À cette fin, nous avons commandé deux rapports d'experts sur les armes à feu. Dans « The History of Gun Control in Canada »⁵⁸, Blake Brown a présenté une histoire juridique du contrôle des armes à feu, avec une attention particulière au contrôle des frontières et aux armes à feu illégales. Il a expliqué les stratégies qui ont été utilisées pour réglementer les armes à feu, les débats de politiques publiques sur ces stratégies et les mesures politiques adoptées pour lutter contre la contrebande et le trafic illégal d'armes à feu et d'accessoires qui y sont associés. Enfin, ce rapport a recensé les types d'armes qui ont été impliquées dans des pertes massives au Canada, en se référant à des exemples précis, ainsi que les réactions législatives ou politiques, le cas échéant, à ces événements.

Dans le cadre de la phase 3, nous avons commandé un rapport d'experts sur la réglementation des armes à feu en Australie, en mettant l'accent sur la réponse politique à des pertes massives. « Firearm Regulation in Australia: Insights from International Experience and Research », de Joel Negin, Philip Alpers et Rebecca Peters⁵⁹, est une étude de cas détaillée sur les modifications apportées à la réglementation des armes à feu dans le sillage du massacre survenu à Port Arthur, en Tasmanie, en 1996. Le rapport a examiné l'efficacité de l'approche politique adoptée par le gouvernement australien et a décrit le processus utilisé pour parvenir à un consensus et mettre en œuvre les changements réglementaires pertinents. Il a également évalué l'effet des changements, en termes de violence et de suicides par armes à feu, tout en présentant les mises en garde appropriées quant aux défis de réalisation de ces types d'évaluations. Enfin, le rapport a passé en revue les évolutions de la réglementation des armes à feu dans d'autres juridictions, y compris en réponse à des pertes massives.

Dans le cadre de nos procédures publiques, la Commission a présenté un document fondamental sur les armes à feu. Nous avons pris connaissance des analyses médico-légales et balistiques des armes à feu présentées par un témoin technique, Benjamin Sampson, qui est expert en armes à feu au Centre des sciences judiciaires de l'Ontario. Nous avons également recueilli les observations des Participant(e)s sur l'accès aux armes à feu, y compris l'application de la loi, la contrebande et les approches réglementaires.

La recension des recommandations antérieures a pris en compte une série de rapports sur l'acquisition et l'utilisation d'armes à feu, en particulier dans les situations mettant en cause un tireur actif, de violence fondée sur le sexe et de violence entre partenaires intimes. Ces rapports ont évalué un large éventail d'interventions juridiques et politiques et ont formulé des recommandations sur des sujets comme les limites des registres d'armes à feu, l'évaluation des risques, les limites des mécanismes de signalement lorsque les civils ont des préoccupations en matière de sécurité suite à l'acquisition ou à la présence d'armes à feu, ou le recours à des politiques favorables à l'éloignement dans les situations de violence dans les relations.

Nous avons préparé un mémoire législatif et un livret sur les politiques en matière d'armes à feu. Le mémoire législatif a résumé le droit relatif à l'acquisition, à la possession, à la cession, à l'importation et à l'utilisation d'armes à feu en vigueur au moment des pertes massives d'avril 2020. Puisque l'agresseur ne détenait pas de permis d'armes à feu, le mémoire a principalement porté sur la possession, l'importation et l'utilisation illégales d'armes à feu. Le livret sur les politiques a résumé les documents examinés par la Commission des pertes massives concernant les politiques et procédures de l'Agence des services frontaliers du Canada en matière d'armes à feu.

Soutien après les pertes massives

Le pôle sur le soutien après les pertes massives a constitué un dossier factuel sur les types d'informations et de soutiens disponibles pour les survivant(e)s, les familles, les premiers répondants et les prestataires de services touchés par les pertes massives. Cette enquête a consisté à examiner les politiques et les pratiques et à interroger les personnes qui fournissent et reçoivent les services de soutien. Les questions ont notamment porté sur la pertinence, l'exactitude et la rapidité des informations fournies aux personnes les plus touchées et à l'ensemble de la collectivité, sur le traitement des avis de décès d'un proche parent; sur le rôle

d'institutions et de programmes précis dans le soutien après les pertes massives, et sur l'adéquation des services de soutien fournis après les pertes massives. Le pôle a préparé trois documents fondamentaux : les avis de décès d'un proche parent aux familles des victimes, les ressources et les services demandés par les familles et fournis à celles-ci, ainsi que les services de soutien disponibles dans la collectivité. De plus, il a contribué à élargir nos connaissances sur les conséquences immédiates et durables des pertes massives.

Deux rapports d'experts ont été commandés sur le soutien après les pertes massives : « *Survivors and the Aftermath of the Terrorist Attack on Utøya Island, Norway* », de Grete Dyb, Kristin Alve Glad, Ingebjørg Lingaas et Synne Øien Stensland, et « *Supporting Survivors and Communities After Mass Shootings: A Report Presented to the Mass Casualty Commission* », de Jaclyn Schildkraut⁶⁰. Ces rapports ont donné un aperçu de la recherche empirique et de l'expérience acquise en Norvège et aux États-Unis sur la meilleure façon de comprendre les besoins des survivant(e)s et des collectivités, sur leur évolution possible et sur leurs différences en fonction du contexte de pertes massives précises et de la collectivité dans laquelle elles se produisent. Le rapport de M^{me} Schildkraut a synthétisé des idées intéressantes tirées de la recherche menée aux États-Unis sur les survivant(e)s de pertes massives et sur les collectivités qui ont vécu ces incidents. En décrivant certaines approches utilisées aux États-Unis pour soutenir les survivant(e)s et les collectivités, ce rapport a élargi son regard pour inclure les actions de commémoration et la façon dont les collectivités peuvent se soutenir mutuellement.

Le rapport sur les pertes massives d'Utøya en 2011 et ses conséquences a décrit le travail mené par D^{re} Dyb et ses collègues avec les survivant(e)s, les premiers répondants et les collectivités touchées par les pertes massives en Norvège. Leurs constatations se rapprochent d'autres recherches concernant les conséquences des pertes massives et des incidents terroristes sur les survivant(e)s et les collectivités. À partir de cette recherche, les auteurs ont suggéré des pratiques exemplaires en matière de soins aux personnes touchées par des pertes massives, notamment sur l'importance de proposer un éventail de soutiens immédiats, à moyen et à long termes.

Au cours de nos procédures publiques, la Commission a présenté un document fondamental intitulé « *Demande d'information de la part des familles et avis de décès d'un proche parent* », qui décrit la façon dont les familles des victimes ont cherché à obtenir des informations sur leurs proches, ainsi que le processus de transmission des avis de décès d'un proche parent par la GRC. La Commission a

recueilli le témoignage du gend. Nick Dorrington sur le retard dans l'identification des personnes décédées sur Cobequid Court, sur ses actions pendant les pertes massives et sur son interaction antérieure avec l'agresseur. La Commission a ensuite présenté deux autres documents fondamentaux, « Services de soutien aux survivant(e)s, aux familles et aux communautés » et « Communications publiques de la GRC et des gouvernements après les pertes massives ». La Commission a également entendu le témoignage du gend. Wayne « Skipper » Bent, qui était l'agent de liaison de la GRC auprès des familles des victimes, au sujet de son rôle et de son travail. De plus, M^{me} Schildkraut a comparu en tant que témoin experte pour évoquer son rapport.

La Commission a animé deux tables rondes qui ont porté sur les besoins des familles, des collectivités et des premiers répondants après des pertes massives. Comme pour les autres procédures publiques, les enregistrements des tables rondes ont été publiés sur notre site Web. La première table ronde s'est concentrée sur les besoins des survivant(e)s, des membres des familles et des collectivités après des pertes massives. Les membres de la table ronde ont évoqué les besoins immédiats, à court et à long termes des personnes touchées par des pertes massives, en accordant une attention particulière aux besoins des familles des victimes et des membres des collectivités étroitement liées à ces pertes; les pratiques exemplaires pour répondre à ces besoins; et les modèles existants qui apportent un soutien face au deuil, favorisent la guérison et encouragent la résilience. La seconde table ronde s'est concentrée sur les besoins des premiers répondants après des pertes massives – les besoins immédiats, à court et à long termes des premiers et seconds répondants exposés à des situations traumatisantes du fait de leur travail; sur les pratiques exemplaires pour répondre à ces besoins; et sur les modèles existants qui apportent un soutien, favorisent la guérison et encouragent la résilience.

Profil d'une panéliste : Mary Fetchet

Mary Fetchet est présidente et directrice générale du Voices Center for Resilience (VOICES), une organisation qu'elle a fondée après la mort de son fils de 24 ans, le 11 septembre 2001. Elle est diplômée de l'École de travail social de l'Université Columbia. Ses 29 années d'expérience à titre de travailleuse sociale clinique ont influencé l'approche novatrice de VOICES, qui consiste à fournir un soutien à long terme aux familles des victimes, aux intervenants et aux survivant(e)s, et à commémorer les vies perdues de manière significative. M^{me} Fetchet transmet les leçons tirées de l'expérience VOICES pour aider

les collectivités touchées par d'autres tragédies, pour définir les pratiques exemplaires en matière de préparation et de réponse aux actes de violence de masse, et pour promouvoir des réformes des politiques publiques visant à renforcer la sécurité des collectivités.

Plusieurs des études sur la violence fondée sur le sexe et la violence entre partenaires intimes incluses dans notre recension des recommandations antérieures se penchent sur la disponibilité des services pour les personnes qui vivent des relations abusives, et font des recommandations en ce sens, mais aucune ne traite du soutien après l'événement dans le contexte de pertes massives. Bien qu'elles ne soient pas directement applicables à la portée de notre mandat, certaines des recommandations ont une pertinence générale, y compris, par exemple, les recommandations concernant la manière de s'assurer que les services de soutien sont accessibles pour les groupes affectés différemment. Compte tenu de ces lacunes, notre équipe de la recherche et des politiques publiques a examiné d'autres types d'études, y compris des recherches universitaires et des rapports sur les politiques publiques concernant les besoins des personnes touchées par des pertes massives.

Violence

Pertes massives et violence « privée »

Le pôle de la Commission sur la violence s'est employé à nous aider à comprendre trois séries de questions :

- la sociologie des pertes massives;
- ce que l'on sait des auteurs de pertes massives (et comment ces événements sont considérés comme des violences « publiques »); et
- les phénomènes de la violence entre partenaires intimes, de la violence fondée sur le sexe et de la violence familiale (souvent qualifiés de violence « privée »), ainsi que les réponses de la collectivité et de la police à ces phénomènes de manière plus générale.

Ce pôle a préparé une série de documents fondamentaux rassemblant les informations que la Commission a recueillies concernant les antécédents de l'agresseur, notamment la violence à l'égard de sa conjointe de fait et d'autres personnes, la violence au sein de sa famille, et ses malversations financières (délits financiers et commerciaux). Ce travail consistait notamment à identifier des témoins potentiels, à les interroger et à ajouter leurs déclarations à notre répertoire de documents.

Nous avons commandé plusieurs rapports d'experts pour mieux comprendre les types et les dynamiques de violence impliqués dans les pertes massives. Deux de ces rapports ont porté sur la sociologie des pertes massives : Tristan Bridges et Tara Leigh Tober ont présenté le contexte américain dans « Mass Shootings and Masculinity »⁶¹, et David C. Hofmann, Lorne Dawson et Willa Greythorn ont préparé un rapport intitulé « Core Definitions of Canadian Mass Casualty Events and Research on the Background Characteristics and Behaviours of Lone-Actor Public Mass Murderers »⁶². Le rapport de M. Bridges et M^{me} Tober a abordé les débats sur la définition d'une fusillade de masse et la façon dont ces débats ont façonné ce que l'on des sait des pertes massives – par exemple, l'inclusion ou l'exclusion des incidents impliquant un partenaire intime ou de la violence familiale, de la violence liée aux gangs ou des incidents qui se déroulent en plusieurs lieux. Il a examiné le concept sociologique de culture des armes à feu et pourquoi, pour comprendre les tendances statistiques de la violence par armes à feu, il est important de s'intéresser à la culture des armes à feu et pas uniquement aux taux de possession d'armes à feu. Enfin, il s'est penché sur les aspects culturels de la masculinité et sur les raisons pour lesquelles des conceptions culturelles différentes de la masculinité peuvent avoir une incidence sur les taux de violence par armes à feu.

Le rapport de M. Hofmann, M. Dawson et M^{me} Greythorn a traité deux sujets clés. En premier lieu, il est revenu sur les pertes massives au Canada, en fournissant une longue liste d'incidents survenus depuis 1970 et en proposant une définition des pertes massives pour aider la recherche et l'élaboration de politiques. En second lieu, ce rapport a présenté un résumé et une évaluation de la recherche sur les caractéristiques sociologiques, démographiques et psychologiques des auteurs de pertes massives et d'actes de terrorisme. Ce résumé se fondait en grande partie sur la recherche américaine. La liste des incidents de pertes massives au Canada a fourni un point de référence utile pour le contexte plus large dans lequel la Commission a étudié les pertes massives des 18 et 19 avril 2020, et nous a aidés sur des questions associées telles que les schémas dans les moyens utilisés pour les pertes massives.

Les liens entre pertes massives, violence familiale et violence fondée sur le sexe ont été étudiées plus en profondeur dans le rapport de Jude McCulloch et JaneMaree Maher, intitulé « Understanding the Links Between Gender-Based Violence and Mass Casualty Attacks: 'Private' Violence and Misogyny as Public Risk ». Ce rapport a décrit des recherches qui ont mis en lumière la prévalence de la violence fondée sur le sexe et de la violence entre partenaires intimes en tant que précurseur et partie intégrante de pertes massives. Il a également expliqué les défis associés à la réalisation de ces recherches. Les auteures ont suggéré que l'expérience dans le domaine de la violence familiale et de la violence fondée sur le sexe peut aider les chercheurs, les décideurs et les organismes chargés de la sécurité communautaire à mieux comprendre les pertes massives, à mieux s'y préparer et, potentiellement, à les prévenir. Les auteures ont également pris en compte la manière dont d'autres formes d'inégalité et de marginalisation – telles que le racisme et l'islamophobie – sont impliquées dans la perpétration de pertes massives.

Dans « Understanding Violence in Relationships », Carmen Gill et Mary Aspinall⁶³ ont fourni des informations générales sur la violence fondée sur le sexe, la violence familiale, la violence entre partenaires intimes et le contrôle coercitif. Elles ont défini ces phénomènes et ont expliqué ce que les études empiriques nous enseignent sur la façon dont ces formes de violence se manifestent au Canada et, plus particulièrement, en Nouvelle-Écosse. Le rapport a également donné un aperçu de la recherche sur les perceptions et les interventions de la police en réponse à ces phénomènes, et a cerné les obstacles au signalement de ces préjudices et les obstacles à d'autres interventions non étatiques comme l'aide aux personnes maltraitées pour ce qui est de mettre fin à leur relation.

Le rapport intitulé « Report on Rigorous Forensic Psychological Assessment Practices », rédigé par Kristy Martire et Tess Neal⁶⁴, a défini le domaine de l'évaluation psychologique médico-légale et s'est appuyé sur des décennies de recherche pour présenter huit pratiques exemplaires pouvant être utilisées par les services de police et les tribunaux pour évaluer la rigueur et la valeur d'une évaluation psychologique. Ce rapport, s'appuyant sur l'expertise en psychologie de M^{me} Martire et M^{me} Neal, a aidé la Commission à évaluer dans quelle mesure l'« autopsie psychologique » et les « profils comportementaux » produits à l'égard de l'agresseur responsable des pertes massives d'avril 2020 en Nouvelle-Écosse reflètent les techniques fondées sur des preuves et les pratiques exemplaires de la psychologie judiciaire.

Le rapport « *When We Know Something Is Wrong: Secondary and Tertiary Intervention to Address Abuse Perpetration* », rédigé par Katreena Scott⁶⁵, a passé en revue la recherche sur les interventions dans les cas de violence entre partenaires intimes et a présenté un projet de système complet d'interventions spécialisées pour les agresseurs qui déclenche une implication le plus tôt possible, par toutes les voies possibles, dans un « ensemble d'obligations de rendre des comptes » afin d'assurer un suivi des agresseurs tout en veillant à favoriser la sécurité des victimes et le changement des agresseurs.

Le rapport « *Conceptions of Masculinity and Violence Towards a Healthier Evolution of Men and Boys* », rédigé par Brian Braganza et Nick Cardone de Free Range Therapy⁶⁶, s'est intéressé au concept de masculinité, aux effets néfastes des conceptions traditionnelles de la masculinité et aux possibilités de développer des conceptions plus saines de la masculinité. Les auteurs ont montré comment la masculinité traditionnelle peut contribuer aux problèmes de santé mentale des hommes et des garçons et à leur compréhension des rôles liés aux sexes et des conflits fondés sur le sexe. Le rapport a étudié le lien entre la violence et la masculinité, notamment la violence fondée sur le sexe et la violence entre partenaires intimes, l'intimidation et les fusillades de masse. Il a également examiné les obstacles auxquels se heurtent souvent les hommes lorsqu'ils cherchent de l'aide pour des maladies physiques et mentales et les effets des traumatismes au moyen d'approches thérapeutiques traditionnelles. Enfin, le rapport a identifié et évalué d'autres possibilités de traitement et d'intervention qui visent à aider les hommes à développer des expressions plus saines de la masculinité.

« *The Health and Safety of Survival Sex Workers in Halifax and Truro, Nova Scotia* », de Gayle MacDonald et Meredith Ralston de l'Université Mount Saint Vincent⁶⁷, a étudié le sentiment de sécurité collective des travailleuses du sexe en Nouvelle-Écosse, la façon dont elles assurent leur propre sécurité, ainsi que leurs relations avec les organisations communautaires tels que la police, le système de soins de santé et d'autres prestataires de services. Les auteures ont également examiné les obstacles au signalement de la victimisation, notamment la méfiance à l'égard du système de soins de santé et de la police. Elles rapportent les expériences de travailleuses du sexe qui sont marginalisées du fait qu'elles sont autochtones, qu'elles appartiennent à un groupe racisé ou 2ELGBTQI+ (ou parce qu'elles ont des relations sexuelles avec des personnes 2ELGBTQI+) ou pour d'autres raisons.

Nous avons commandé deux autres rapports d'experts qui n'ont pas pu être menés à leur terme par leurs auteurs pour des raisons personnelles. Un de ces rapports

devait, pour examiner l'histoire de l'obligation d'alerte au public par la police au Canada, s'appuyer sur des exemples pertinents tirés d'autres cas et instances dans lesquels le devoir d'alerte a été expliqué ou appliqué. Il devait expliquer l'objectif de l'obligation au sens de la jurisprudence, des rapports et de la littérature universitaire et, le cas échéant, revenir sur l'histoire des débats sur l'objectif, la portée et les limites de l'obligation. L'autre rapport, destiné à définir les concepts d'évaluation des risques, de prédiction, de prévention et de catalyseurs tardifs, devait expliquer l'utilisation de ces termes psychiatriques dans la compréhension de la perpétration de pertes massives. Le rapport devait passer en revue et évaluer la littérature psychiatrique afin de déterminer s'il existe ou pourrait raisonnablement exister un profil probant des personnes susceptibles de commettre des pertes massives. Enfin, il devait recenser les défis à l'élaboration d'approches fondées sur des données probantes pour prévenir ou prédire la perpétration d'événements impliquant des pertes massives et pour les comprendre après qu'ils se sont produits.

En juillet et en août 2022, nos procédures publiques se sont intéressées au pilier de la violence, en abordant des sujets tels que l'évaluation des risques et la perpétration d'actes de violence de masse, la sécurité communautaire dans les zones rurales, la violence fondée sur le sexe et la violence entre partenaires intimes, les antécédents de violence et de malversations financières de l'agresseur, et la supervision des services de police. Nous nous sommes pour cela appuyés sur les documents fondamentaux, les rapports d'experts, les tables rondes et les témoignages. Pendant deux semaines en juillet 2022, nous nous sommes attachés à comprendre la violence fondée sur le sexe et la violence entre partenaires intimes et nous avons examiné le lien entre les pertes massives et ces formes de violence.

Au début des travaux, les équipes de la Commission ont débattu pour savoir si les interactions de l'agresseur avec Lisa Banfield le 18 avril 2020 devaient être mentionnées dans l'ébauche de document fondamental axé sur l'emplacement de Portapique. Nous avons jugé nécessaire d'examiner en détail les antécédents aux pertes massives. Il ressortait clairement des éléments de preuve déjà obtenus que la violence fondée sur le sexe et la violence entre partenaires intimes figurait au nombre de ces antécédents. Toutefois, il nous a également semblé important de communiquer au public plus d'informations sur ces antécédents avant de chercher à analyser l'expérience de M^{me} Banfield dans le cadre des procédures publiques. Certains Participant(e)s ont fait part de leur profond désaccord avec notre approche. Les commentaires sur les ébauches de documents fondamentaux ont traduit une indignation contre la décision de reporter l'analyse approfondie du rôle et de l'expérience de M^{me} Banfield à un stade ultérieur de nos procédures, et

certaines Participant(e)s ont exigé que nous convoquions M^{me} Banfield dès le début de nos procédures. Nous étions pareillement convaincus que si nous assignions M^{me} Banfield à comparaître à ce moment-là, elle aurait été en droit de refuser de répondre à de nombreuses questions que les Participant(e)s souhaitaient lui poser, en raison des accusations portées contre elle en lien avec l'acquisition de munitions pour l'agresseur. Nous étions par ailleurs persuadés que le témoignage de M^{me} Banfield sur la violence de l'agresseur à son endroit serait mieux compris par toutes les personnes concernées si elle pouvait répondre librement aux questions.

Le jour où les accusations portées contre elle ont été transférées au Programme de justice réparatrice de la Nouvelle-Écosse, en mars 2022, M^{me} Banfield s'est présentée dans les bureaux de la Commission et a proposé de coopérer à l'enquête. En juillet 2022, la Commission avait interrogé M^{me} Banfield pendant cinq longues séances, représentant 14 heures au total, et a pu présenter trois documents fondamentaux qui ont apporté des éléments de preuve sur la violence au sein de la famille de l'agresseur, sur la violence de l'agresseur envers autrui et sur la violence de l'agresseur à l'égard de sa conjointe de fait, M^{me} Banfield. Nous espérons que ces preuves nous aideraient à identifier des signaux d'alarme qui auraient pu avoir été manqués, à mettre l'accent sur les voies possibles de prévention et d'intervention, et à tirer parti des leçons apprises. Ce travail a été essentiel, alors que nous continuions à élaborer des recommandations pour accroître la sécurité de nos collectivités. Nous pensions également que l'ensemble de ces éléments de preuve et informations connexes aideraient le public à mieux comprendre les effets profonds de la violence fondée sur le sexe et de la violence entre partenaires intimes.

Durant les deux semaines réservées en juillet, la Commission a entendu 23 experts sur les liens entre la violence fondée sur le sexe et des événements de pertes massives, sur les réponses policières et institutionnelles à la violence entre partenaires intimes et à la violence familiale, sur les réponses policières et institutionnelles à la violence sexuelle et à d'autres formes de violence fondée sur le sexe, et sur les réponses personnelles et communautaires à ces violences. Ces experts ont apporté des éclairages fondés sur la recherche, une expertise de première ligne et des décennies d'expérience sur les questions associées à la violence fondée sur le sexe et à la violence entre partenaires intimes, notamment dans les collectivités rurales, pour l'examen de ces thématiques par la Commission conformément à notre mandat. Le fait d'associer la présentation des documents fondamentaux aux témoignages et aux tables rondes nous a permis d'examiner ce qui s'est passé avant et pendant les pertes massives, tout en contextualisant les éléments de preuve qui étaient propres à cet agresseur et à ces pertes massives au sein de

schémas bien documentés de violence et de réponses étatiques et communautaires à la violence.

Dans le cadre d'un panel de témoins experts, M. Bridges et M^{me} Tober ont discuté de leur rapport sur la manière dont des facteurs culturels – parmi lesquels les cultures de la masculinité – contribuent à engendrer des actes de violence de masse. La Commission a ensuite présenté le document fondamental sur la violence dans la famille de l'agresseur, avant de recueillir le témoignage de la témoin experte Deborah Doherty, une chercheure communautaire qui a étudié la violence familiale et la violence entre partenaires intimes dans les collectivités rurales au Canada atlantique.

Après la présentation par la Commission du document fondamental sur la violence de l'agresseur envers autrui avant les pertes massives, nous avons entendu le témoignage de Brenda Forbes, une ancienne voisine de l'agresseur, qui a fourni des informations sur sa connaissance et son expérience du comportement violent de l'agresseur. Dans un autre panel de témoins experts, Jude McCulloch et Jane-Maree Maher ont abordé leur rapport, intitulé « Understanding the Links between Gender-Based Violence and Mass Casualty Attacks: Private Violence and Misogyny as a Public Risk ». La Commission a ensuite présenté le document fondamental sur la violence de l'agresseur à l'égard de sa conjointe de fait, M^{me} Banfield.

Au cours de cette semaine, nous avons également tenu deux tables rondes. Lors de la première, intitulée « Prévoir et prévenir les événements causant des pertes massives », les membres se sont interrogés sur la possibilité de prévoir les pertes massives et sur l'existence de modèles efficaces d'évaluation des risques. Ils ont traité de l'existence de stratégies d'intervention précoce et de prévention compte tenu de l'état de nos connaissances sur les auteurs de pertes massives et ont examiné les mesures que les institutions et les citoyen(ne)s canadiens peuvent prendre pour essayer de prévenir ces événements.

Lors de la seconde table ronde intitulée « Définitions et psychologie / sociologie des auteurs d'événements de pertes massives », les membres ont abordé l'élaboration de la définition de pertes massives, les débats concernant leur définition et l'importance de la manière dont les pertes massives sont définies. Ils ont examiné les questions de l'identification des auteurs de pertes massives, notamment leurs caractéristiques communes, et de la pertinence du sexe pour les modèles de perpétration, avant de discuter des stratégies d'intervention précoce et de prévention et du rôle des expériences négatives dans l'enfance dans la perpétration de la violence.

Le 15 juillet 2022, nous avons entendu Lisa Banfield, la conjointe de fait de l'agresseur. Après que la Couronne a transféré les accusations portées contre elle au Programme de justice réparatrice, M^{me} Banfield a participé volontairement à cinq entrevues avec la Commission (soit plus que tout autre témoin) et a communiqué d'autres éléments de preuve qui se sont avérés essentiels dans l'enquête indépendante de la Commission. Les entrevues ont apporté une grande quantité de renseignements sur de nombreux sujets, parmi lesquels la violence, la coercition et le contrôle dont M^{me} Banfield a été victime pendant sa longue relation avec l'agresseur, et son expérience en tant que première victime de sa violence le 18 avril 2020. Les commissaires ont convenu, compte tenu du statut unique de M^{me} Banfield comme témoin des faits au début des pertes massives et comme l'une des personnes les plus touchées, qu'il était nécessaire de l'entendre directement dans le cadre des procédures. De plus, M^{me} Banfield avait exprimé le souhait de témoigner en personne.

À l'instar de tous les autres témoins interrogés pendant les procédures publiques, la Commission a adressé à M^{me} Banfield une assignation à comparaître. Nous l'avons autorisée à être accompagnée par des personnes afin de la soutenir, et ses sœurs Maureen et Janice sont restées à ses côtés pendant tout son témoignage. Nous avons également ordonné qu'elle soit interrogée uniquement par les avocat(e)s de la Commission en leur qualité de représentants de l'intérêt public. Les avocat(e)s des Participant(e)s ont été invités à communiquer leurs questions à l'avance, ainsi qu'au cours de deux caucus, afin que les avocat(e)s de la Commission les posent à M^{me} Banfield avant la fin de son témoignage.

La semaine suivante, la Commission a tenu une table ronde intitulée « Exploration des liens : pertes massives, violence entre partenaires intimes, violence fondée sur le sexe et violence familiale », au cours de laquelle les membres ont discuté du lien entre les formes de comportement violent qui tendent à être considérées comme étant « privées », telles que la violence entre partenaires intimes, la violence fondée sur le sexe et la violence familiale, et les comportements violents, tels que les pertes massives, qui sont qualifiés de violence « publique ». Ils ont débattu des éventuels effets de l'abandon de la distinction entre violence privée et violence publique sur l'élaboration de nouvelles approches en matière de stratégies de prévention, d'intervention et de réponse aux pertes massives. Enfin, ils ont abordé la recherche sur les causes sous-jacentes et les facteurs qui favorisent la violence entre partenaires intimes, la violence fondée sur le sexe, la violence familiale et les pertes massives, ainsi que la pertinence de cette recherche pour l'élaboration de politiques publiques.

Après la table ronde, la Commission a présenté un document fondamental sur les malversations financières de l'agresseur – activités bancaires, transactions commerciales, acquisitions immobilières et pratiques de facturation inappropriées. En nous permettant d'examiner les signaux d'alarme en matière financière qui ont pu par le passé échapper à la police, au gouvernement et aux institutions financières, ces informations ont contribué à éclairer nos recommandations. Bien que l'enquête était toujours en cours et que nous continuions à communiquer des informations dans le cadre de nos procédures et sur notre site Web, la présentation de ce 31^e et dernier document fondamental a réuni les informations factuelles que la Commission a recueillies sur les pertes massives.

La Commission a également préparé un mémoire législatif pour fournir des informations sur la législation en matière de violence fondée sur le sexe, de violence entre partenaires intimes, de violence familiale et de contrôle coercitif, ainsi que sur d'autres antécédents et malversations financières de l'agresseur. Ce document ne constitue pas une vue d'ensemble exhaustive et ne traite pas des infractions commises par l'agresseur pendant les pertes massives.

Après la présentation de notre dernier document fondamental, la Commission a entendu le témoignage du gend. Troy Maxwell. Il a comparu pour combler les lacunes factuelles sur sa réponse à une plainte déposée par Brenda Forbes auprès de la GRC le 6 juillet 2013.

Plus tard dans la semaine, la Commission a animé trois tables rondes supplémentaires. Lors de la première, intitulée « Violence entre partenaires intimes et violence familiale : compréhension et interventions de la police et des institutions », les membres ont parlé des obstacles à une intervention efficace de la police et des autres institutions en cas de violence entre partenaires intimes et de violence familiale. Ils ont pris en considération les aspects culturels de ces obstacles et la manière dont ils peuvent être surmontés, avant d'aborder les pratiques prometteuses et exemplaires dans les interventions de la police et des institutions, à la fois au Canada et à l'étranger.

La deuxième table ronde, « Compréhension et interventions de la police et des institutions relativement à la violence sexuelle et à d'autres formes de violence fondée sur le sexe », a porté sur des thèmes tels que les obstacles à une intervention efficace de la police et des autres institutions en réponse à la violence sexuelle et aux autres formes de violence fondée sur le sexe. Les membres ont pris en considération les aspects culturels de ces obstacles et la manière dont ils peuvent être

surmontés, ainsi que les pratiques prometteuses et exemplaires dans les interventions de la police et des institutions, à la fois au Canada et ailleurs.

La troisième table ronde, intitulée « Violence entre partenaires intimes, violence fondée sur le sexe et violence familiale : interventions personnelles et communautaires », s'est concentrée sur plusieurs questions clés :

- Que savons-nous des conditions sociales et matérielles qui alimentent et soutiennent la violence fondée sur le sexe? Comment ces conditions peuvent-elles être abordées ou transformées?
- Quels sont les obstacles aux interventions et au soutien communautaires, en particulier dans le contexte rural? Comment ces obstacles peuvent-ils être abordés?
- Quels sont les services de soutien accessibles pour les femmes qui subissent ces formes de violence?
- Qu'est-ce qui fonctionne? Quelles sont les pratiques prometteuses ou exemplaires en ce qui concerne les interventions personnelles et communautaires, à la fois au Canada et à l'étranger?

Le lendemain, la Commission a entendu Kristy Martire et Tess Neal dans le cadre d'un panel de témoins, alors qu'elles ont abordé leur rapport d'experts intitulé « Rigorous Forensic Psychological Assessment Practices (Part I and II) ».

La recension des recommandations antérieures effectuée par la Commission a donné un aperçu de 32 études sur la violence fondée sur le sexe et la violence entre partenaires intimes qui abordent des questions relevant de notre mandat. Ces examens contenaient un large éventail de recommandations de réforme, y compris les interventions de la police et les outils d'évaluation des risques, les interventions d'autres institutions, et les croisements entre les interventions de la police et les autres interventions. Dans certains cas, les recommandations ont été formulées à plusieurs reprises au fil des ans et dans toutes les administrations canadiennes. Nous avons examiné attentivement ces recommandations pour tenter de comprendre les obstacles à leur mise en œuvre tout en nous concentrant sur ce qui, le cas échéant, aurait pu faire la différence dans les circonstances de ces pertes massives.

Dans le cadre de notre examen des recommandations antérieures en matière de violence fondée sur le sexe et de violence entre partenaires intime, et de nos travaux visant à identifier les possibilités d'intervention et de prévention

plus tôt au cours du passé violent de l'agresseur, nous avons entendu le témoignage du gend. Greg Wiley. Le gend. Wiley a été en poste en Nouvelle-Écosse de 2006 à 2018. Il a fourni des renseignements sur sa participation à l'affaire de Susie Butlin, sur ses interactions avec l'agresseur avant les pertes massives et sur sa participation aux enquêtes de la GRC, de la Police régionale de Halifax et du Service de police de Truro sur l'agresseur après que ce dernier a menacé de tuer ses parents en 2010 et de tuer un policier en 2011.

Enfin, la Commission a préparé un mémoire législatif et un livret sur les politiques en matière de violence. Le mémoire a fourni des informations sur la législation en matière de violence fondée sur le sexe, de violence entre partenaires intimes, de violence familiale et de contrôle coercitif, ainsi que d'autres renseignements sur le comportement antérieur et les malversations financières de l'agresseur. Le livret a apporté une vue d'ensemble des politiques adoptées par le gouvernement provincial de la Nouvelle-Écosse en ce qui concerne la violence entre partenaires intimes, la violence familiale et la violence fondée sur le sexe, ainsi que des politiques pertinentes suivies par la GRC, la police municipale et la police régionale dans la province.

Consultations ciblées avec des membres de certaines collectivités touchées de manière différenciée

La Commission a offert aux membres du public différents moyens de faire part de leur expertise et de leurs expériences. Malgré cela, certains membres des collectivités n'ont pas pu participer aux processus de consultation de la Commission ou s'en sont méfiés, en raison de leur marginalisation passée et présente des processus institutionnels et juridiques. En particulier, la Commission a appris, par l'entremise d'entrevues avec des témoins et d'informations fournies par des organisations participantes, que des femmes provenant de certaines collectivités touchées de manière différenciée avaient des éléments de preuve et des contributions pertinents pour le mandat de la Commission. Nous avons également appris que certains témoins étaient peu susceptibles ou n'étaient pas en mesure de faire connaître leur expérience au moyen des voies standard de recueil de preuves de la Commission.

Le Avalon Sexual Assault Centre (le Centre d'aide aux victimes d'agression sexuelle d'Avalon), et la Société Elizabeth Fry de la Nouvelle-Écosse étaient des

Participant(e)s à notre processus, forts de leur expertise et de leur expérience avec les femmes et les personnes d'identité de genre différente racisées et criminalisées. Ces deux Participant(e)s avaient reçu des informations de la part de certains de leurs client(e)s indiquant qu'ils avaient des éléments de preuve et des contributions pertinents pour le mandat de la Commission. Ces Participant(e)s ont proposé d'impliquer ces communautés et de faciliter la consultation de la Commission avec celles-ci.

La conseillère communautaire d'Avalon a mené une consultation encadrée avec un petit groupe de femmes néo-écossaises d'origine africaine qui avaient subi des violences sexualisées. Avalon est une organisation communautaire qui propose un ensemble de services spécialisés aux personnes ayant subi des violences sexuelles au croisement d'autres formes d'oppression et de marginalisation. Au nombre de ces services figurent le soutien, le counseling, l'éducation, les soins médicaux d'urgence, l'évaluation médico-légale, ainsi que des services d'orientation, de leadership et de défense.

La Société Elizabeth Fry a animé la consultation avec les détenues de l'Établissement Nova pour femmes situé à Truro, en Nouvelle-Écosse. Cette société est la section provinciale d'une organisation nationale qui travaille avec et au nom des femmes et des personnes d'identité de genre différente incarcérées et criminalisées d'une autre manière. Elle défend des changements systémiques au sein de notre système de justice en faveur de l'égalité, de la protection et de la sécurité des personnes les plus marginalisées de notre communauté.

Processus de consultation avec Avalon

En novembre 2021, la Commission a mené une entrevue avec Melinda Daye au cours de laquelle celle-ci a indiqué que l'agresseur était bien connu des collectivités néo-écossaises d'origine africaine pour son comportement prédateur envers les femmes. Après la communication de cette entrevue aux Participant(e)s, Avalon a soumis une proposition à la Commission au printemps 2022 en vue d'offrir un espace sûr adapté au public et prenant en compte les traumatismes, où les survivant(e)s de collectivités touchées de manière différenciée pourraient faire part de leurs expériences sur les pertes massives et sur la violence fondée sur le sexe.

En juillet et août 2022, la Commission a organisé quatre séances à différents endroits à Halifax et Dartmouth, en Nouvelle-Écosse. D'une durée approximative de trois heures, ces séances ont eu lieu dans une salle privée d'un lieu public

identifié par les participantes comme un espace sûr. Un soutien en counseling était à disposition des participantes pendant les séances et en dehors de celles-ci. Le personnel de la Commission était présent pendant les séances et a fourni une assistance logistique pour réserver les salles et prévoir des rafraichissements, mais ces séances ont été conçues et dirigées par Avalon et des animatrices-participantes issues des communautés africaines de la Nouvelle-Écosse. Environ cinq personnes ont assisté à chaque séance, parmi lesquelles deux ou trois ont assisté à la totalité ou à la majorité des séances.

Les participantes à ces séances ont été invitées à discuter des sujets suivants :

- la violence fondée sur le sexe perpétrée sur des personnes marginalisées;
- les raisons pour lesquelles les survivant(e)s signalent les violences et les obstacles à ces signalements;
- les lacunes en matière de services et les obstacles à l'accès aux services existants; et
- des recommandations pour mieux traiter la violence fondée sur le sexe.

La discussion était libre et dirigée par les participantes. Des cercles d'échange, des séances en petits groupes et des conversations individuelles avec des thérapeutes ont été utilisés au cours des réunions. Les animatrices ont demandé aux personnes présentes des suggestions sur le format des réunions ultérieures. Les participantes aux séances ont examiné et accepté le rapport final, dans lequel leurs contributions ont été regroupées et anonymisées, avant qu'il ne soit remis à la Commission et rendu public.

Au moins un membre de la Commission formé à la conduite des entrevues était présent à chaque séance lorsqu'une participante souhaitait apporter des éléments de preuve directement à la Commission. Deux témoins qui avaient eu des interactions avec l'agresseur dans des circonstances où il obtenait ou tentait d'obtenir des actes sexuels de femmes néo-écossaises d'origine africaine en échange de drogue, d'argent ou de services de denturologie ont accepté d'accorder des entrevues officielles à la Commission.

Le processus d'Avalon a apporté des éléments de preuve sur le comportement prédateur de l'agresseur envers certaines femmes historiquement marginalisées, ainsi que des informations contextuelles qui ont aidé la Commission et nos Participant(e)s à comprendre ces éléments de preuve. Le rapport ultérieur d'Avalon sur son processus a décrit les différentes raisons pour lesquelles les femmes

historiquement marginalisées ont tendance à ne pas signaler les abus sexuels, notamment la normalisation de la violence sexuelle dès le plus jeune âge, la crainte de ne pas être crues ou, lorsqu'on les croit, la plus grande probabilité que leurs enfants leur soient retirés par les services de protection de l'enfance. Les entrevues avec les témoins ont apporté d'autres preuves directes des antécédents de violence et du comportement prédateur de l'agresseur. Ce processus a fourni à la Commission de nombreux éléments de preuve pouvant expliquer pourquoi la violence et le comportement prédateur ne sont pas signalés aux autorités, notamment la police et les ordres professionnels. Compte tenu de la profonde méfiance de cette population à l'égard des processus institutionnels, cette approche communautaire nous a permis de recueillir des preuves que nous n'aurions sans cela pas obtenues.

Processus de consultation à l'Établissement Nova pour femmes

L'Établissement Nova pour femmes (Nova), situé dans la ville de Truro, est l'un des six établissements carcéraux fédéraux pour femmes au Canada. Plusieurs prisonnières de Nova ont été directement touchées par les pertes massives, car elles avaient des relations avec Alanna Jenkins, employée de longue date à Nova qui occupait le poste de gestionnaire correctionnelle au moment de son décès, le 19 avril 2020. La Société Elizabeth Fry a encouragé la Commission à se rendre à Nova pour donner à ces femmes la possibilité de faire part de leur expérience et de contribuer au travail de la Commission. Elle a également suggéré que cette population pourrait offrir un éclairage important sur les vies et les points de vue de femmes victimes de violence fondée sur le sexe, de violence familiale et de violence entre partenaires intimes.

Le 28 septembre 2022, une délégation du personnel de la Commission s'est rendue à Nova, accompagnée de plusieurs membres du personnel de la Société Elizabeth Fry et de deux thérapeutes d'Avalon spécialisées dans la prise en charge des traumatismes. Toutes les détenues de niveaux de sécurité minimale et moyenne de Nova ont été invitées à assister à la séance d'une durée de deux heures, qui avait été annoncée la semaine précédente par des affiches, par les agentes de programmes spéciaux de Nova et par un message transmis par haut-parleur juste avant le début de la séance. Au total, 27 personnes y ont assisté, dont une majorité est restée pendant toute la séance.

Le personnel de la Commission a donné un aperçu du travail de la Commission et la directrice exécutive de la Société Elizabeth Fry a animé un cercle de discussion avec trois tours de parole sur les sujets suivants :

- présentations et raison de la participation à la séance;
- réflexions sur la façon dont les sévices et les violences contre les femmes sont ignorés, sur la criminalisation des femmes, et sur ce qui pourrait être fait différemment; et
- pour celles qui se trouvaient à Nova au moment des pertes massives, ce que cela a signifié de vivre les pertes massives en prison et de perdre M^{me} Jenkins.

La séance n'a pas été enregistrée, mais le personnel de la Commission a pris des notes sur les thèmes qui se sont dégagés de la discussion. Un membre de la Commission formé à la conduite des entrevues était disponible si une participante souhaitait apporter des éléments de preuve directement à la Commission.

La discussion avec des femmes détenues à Nova a offert à la Commission une autre occasion d'entendre des récits à la première personne de la part de femmes qui ont été victimes de violence entre partenaires intimes ou de violence fondée sur le sexe. La plupart des participantes ont révélé avoir subi des sévices physiques ou sexuels au cours de leur vie. Plusieurs d'entre elles ont décrit le courage nécessaire pour révéler les expériences de violence, ainsi que les sentiments de désespoir et d'isolement lorsque leur famille ou des personnes en position d'autorité ont minimisé ce qu'elles avaient subi ou ne les ont pas crues. Le fait de ne pas être crue a été cité à maintes reprises comme l'une des raisons du non-signalement des comportements violents. Entendre les expériences de ces femmes nous a été utile pour élaborer des recommandations tenant compte des réalités pratiques qui entravent couramment le signalement précoce et efficace des signaux d'alarme.

Le temps imparti n'a pas permis aux participantes d'aborder la dernière question. Quelques femmes ont toutefois, au cours de leurs réflexions sur les deux premiers sujets, évoqué la difficulté de vivre le décès de M^{me} Jenkins à l'intérieur de l'établissement. Plusieurs membres du personnel de Nova ont dû s'absenter du travail après les pertes massives et, par conséquent, les détenues des unités à sécurité minimale et moyenne ont été enfermées (les femmes ne pouvaient pas quitter leur unité résidentielle). De plus, les restrictions liées à la COVID-19 ont empêché les femmes de se réunir pour célébrer la vie ou honorer la mémoire de M^{me} Jenkins.

Travailler avec les personnes touchées de manière différenciée, gagner leur respect et leur confiance, et trouver des moyens de travailler ensemble pour recueillir des informations de manière sécuritaire et respectueuse requiert du temps.

En l'absence de collaboration et d'effort, des personnes clés et des informations cruciales sont exclues des processus.

Tout au long de notre enquête, nous avons constaté les effets de vague des pertes massives et les répercussions de la COVID-19 sur le processus de deuil. Les récits des femmes détenues à Nova à propos de leur relation avec Alanna Jenkins, des conséquences de son décès et de l'impossibilité de pleurer sa mort ou de célébrer sa vie ont révélé un autre effet de vague.

Phase 3 : Orienter et diffuser

Objectif et approche

La phase 3 des travaux de la Commission a porté sur le troisième volet de notre mandat : tirer les leçons des pertes massives et formuler des recommandations pour aider à assurer la sécurité de nos collectivités à l'avenir. Cette dernière phase a marqué l'aboutissement de toutes les démarches que nous avons menées : conception initiale de l'enquête, élaboration du cadre de travail, collaboration avec les Participant(e)s pour recueillir des éléments de preuve et des informations dans le but de constituer un dossier complet sur ce qui s'est passé lors des pertes massives et sur la manière et les raisons pour lesquelles elles ont eu lieu, et présentation de ce dossier au public.

En tant que pierre angulaire de nos procédures, nous avons également créé des occasions supplémentaires d'obtenir des contributions au sujet de nos recommandations et de leur mise en œuvre. Comme nous l'avons évoqué dans nos remarques d'ouverture de la phase 3 : « À présent nous avons la possibilité de nous

appuyer sur ces bases et d'avoir des conversations sur les types de recommandations qui changeront véritablement les choses »⁶⁸. Ces activités de la phase 3 ont été élaborées dans le but non seulement de solliciter des propositions concrètes de recommandations, mais aussi de promouvoir le dialogue en vue de soutenir les processus de mise en œuvre et de changement qui découleront du rapport final de la Commission.

Les travaux préparatoires nécessaires pour élaborer des recommandations efficaces ont commencé au tout début de notre mandat. Nous avons sollicité l'avis d'experts en enquêtes publiques et du Conseil consultatif sur la recherche concernant la meilleure manière de définir notre processus de recommandations.

Au cours de la plupart des entrevues, les membres du personnel de la Commission ont demandé aux témoins de faire part de leurs points de vue concernant des recommandations potentielles, tout comme ils l'ont demandé aux personnes venues témoigner dans le cadre des procédures publiques et à celles venues participer aux tables rondes. Les rapports d'experts que nous avons commandés nous ont permis d'identifier et de formuler des recommandations potentielles. Nous avons invité les Participant(e)s à présenter leurs observations à la fin des phases 1 et 2 ainsi que dans le cadre de leurs observations finales. **L'une de nos priorités au cours de la phase 3 était d'instaurer des discussions collaboratives entre les Participant(e)s concernant les options de réforme et les axes de changement prometteurs ainsi que sur les obstacles à leur mise en œuvre et les stratégies pour les surmonter.** À cet égard, nous avons organisé des consultations sectorielles avec les Participant(e)s représentant des organisations, des séances en petits groupes avec des personnes et des familles les plus touchées, et des consultations thématiques avec des groupes de personnes et membres des familles les plus touchées.

Tout au long de nos activités menées dans le cadre des phases 1 et 2 et par l'entremise de campagnes d'éducation et de sensibilisation du public et des collectivités, la Commission a invité toutes les personnes à faire part de leurs avis sur la manière de mieux protéger nos collectivités. **En particulier, dans le cadre de notre campagne de sensibilisation auprès des collectivités, nous avons fait valoir le fait que la Commission serait dissoute à l'issue du mandat et qu'il incomberait aux personnes, aux organisations et aux collectivités d'appliquer les recommandations que nous aurions formulées. Il était important pour nous de solliciter des contributions et de promouvoir un engagement individuel, collectif et institutionnel.** De nombreuses personnes ont répondu à cette invitation dans le cadre du sondage Racontez votre expérience et d'autres échanges. Nous nous sommes appuyés sur

cette base pour proposer deux possibilités d'observations publiques structurées et pour organiser une conférence consultative, des conversations communautaires et des consultations de parties prenantes.

Les membres du personnel de la Commission ont également été invités à exprimer leurs idées de recommandations tout au long de notre mandat et à établir une « banque de recommandations » régulièrement mise à jour. Nous avons organisé des séances de débriefage avec des groupes de membres du personnel et avec les pôles thématiques. À l'issue des procédures publiques, nous avons animé un dialogue avec l'ensemble des membres du personnel concernant les principaux résultats et les attentes à l'égard du rapport final.

Au cours du mandat de la Commission, nous avons reçu plus de 2 500 propositions de recommandations. Les recommandations potentielles ont été réunies dans un recueil et classées par source, par thème et par sujet, puis les membres du personnel de la Commission les ont analysées de façon approfondie et nous-mêmes les avons examinées. Outre des propositions précises, les informations reçues ont fourni des éléments contextuels, qui ont permis d'éclairer nos délibérations et qui nous ont aidés à élaborer notre rapport final et nos recommandations.

La phase 3 de notre travail s'est déroulée sur une période comprimée et ponctuée de défis, d'autant que nous avons continué à recueillir des témoignages et d'autres documents. Cette masse de nouvelles informations s'est révélée particulièrement astreignante pour les Participant(e)s, dans la mesure où nous leur demandions en parallèle de réfléchir à leurs suggestions de recommandations. Malgré ces limitations, nous pensons que notre approche était un moyen efficace de recueillir et d'échanger des idées et, en fin de compte, de renforcer la sécurité des collectivités.

Activités

Un certain nombre de mécanismes favorisent la mobilisation du public pour la fourniture de recommandations potentielles et de conseils de mise en œuvre, parmi lesquels les sondages en ligne et les discussions encadrées par un animateur.

Guide de discussion

Tout au long de son mandat, la Commission a présenté au public l'ensemble des éléments de preuve et des informations qu'elle a rassemblés et produits. Cette tâche a consisté à collecter des dizaines de milliers de documents pour examen, à mener des centaines d'entrevues, à recueillir des témoignages et des avis d'experts en procédures publiques et à informer le public sur ce qui s'était passé au cours des pertes massives, et sur comment et pourquoi elles se sont produites. Lors de nos communications, nous avons encouragé les membres du public à s'approprier ces informations, de manière à les préparer à participer à nos activités de mobilisation et à jouer un rôle dans la mise en œuvre du rapport final de la Commission. Notre site Web a facilité la consultation de ces informations et a permis de proposer des ressources essentielles incluant les documents fondamentaux, les rapports de recherche et commandés, et les diffusions des procédures.

Parallèlement, nous avons pris conscience des difficultés liées à la quantité et à la complexité de ces informations. C'est pourquoi nous nous sommes efforcés d'aplanir ces obstacles en recourant à différents moyens de communication et de mise à jour.

Lors de la phase 3, par exemple, la Commission a élaboré un Guide de discussion, afin de permettre aux membres du public, d'organisations communautaires et d'agences de communiquer plus facilement leurs suggestions de changements (guide joint à l'annexe A). Le guide proposait une courte introduction des questions analysées par la Commission :

- Communications publiques en cas d'urgence;
- Soutien aux personnes après des pertes massives;
- Violence fondée sur le sexe et violence entre partenaires intimes;
- Sécurité communautaire et mieux-être;
- Structures et approches des services de police;
- Accès aux armes à feu; et
- Matériel de police.

Le Guide de discussion comprenait également des questions en lien avec ces sujets pour aider les personnes à échanger avec leurs familles, amis, voisins et collègues, au sujet des recommandations potentielles et des travaux de recherche connexes.

La participation du public peut être facilitée en assurant un libre-échange d'informations et en élaborant des guides sommaires sur les principaux enjeux.

Observations du public

La règle 68 des Règles de pratique et de procédure de la Commission stipule que « toute personne intéressée peut déposer une observation écrite publique à la Commission en réponse à toute question soulevée au cours des travaux de la Commission ». Les observations du public pouvaient être déposées à tout moment dès le début de l'enquête et, ponctuellement, les membres du public nous ont fait part de leurs points de vue sur différents sujets par courriel et par téléphone. La Commission a également offert deux possibilités d'observations du public structurées via des sondages en ligne, afin d'encourager davantage ce type de participation.

Le premier sondage a été lancé le 25 avril 2022. La Commission a alors invité les membres du public à faire part de leurs suggestions concernant les travaux de recherche connexes, les changements potentiels qui devraient être apportés selon eux pour mieux protéger leurs collectivités, et les recommandations qu'ils souhaitaient que nous envisagions dans le cadre de l'élaboration du rapport final. Si nous avons encouragé les personnes possédant une expérience professionnelle ou personnelle pertinente à communiquer leurs observations, les avis des personnes non expertes étaient également les bienvenus.

Mobiliser plus de voix dans la discussion était essentiel pour notre travail. Dès le début, nous avons compris qu'il appartenait à l'ensemble des Canadien(ne)s - décideurs, institutions publiques, groupes communautaires et membres du public - d'accepter les recommandations que nous formulions et de les traduire en actions concrètes. Le processus d'observations a été conçu pour permettre aux membres du public de proposer facilement leurs recommandations, de façon claire et accessible, dans le cadre du rapport final.

La majeure partie des observations du public ont été recueillies via un sondage diffusé sur le site Web de la Commission. D'autres canaux ont néanmoins été mis en place pour les personnes qui ne souhaitaient pas répondre au questionnaire. Le sondage comportait des questions d'identification où les personnes interrogées pouvaient indiquer leur statut : proche ou survivant(e), premier répondant,

citoyen(ne) des collectivités touchées, universitaire, décideur, représentant de groupes de défense ou membre du public (en Nouvelle-Écosse, au Canada et/ou dans un autre pays). Le sondage a été diffusé sur nos médias sociaux, dans le cadre des procédures publiques, dans les mises à jour des parties prenantes et sur le site Web de la Commission.

Les personnes qui souhaitaient présenter des observations ont reçu des indications concernant les grands domaines d'intérêt de la Commission en lien avec la violence, les services de police et les collectivités. Nous avons reçu plus de 200 observations du public pendant cette phase. La majorité d'entre elles portaient sur les travaux de recherche ou les recommandations au sujet des services de police (62 %), tandis que les autres étaient axées sur les collectivités (24 %) et la violence (14 %). Les observations reçues ont été communiquées de façon régulière à l'équipe de la recherche et des politiques publiques de la Commission, et un résumé a été préparé afin de nous aider dans la rédaction de ce rapport final.

L'appel à observations du public en lien avec la recherche réalisé via le sondage en ligne a été clôturé le 1^{er} septembre 2022. Si nous avons reçu de précieuses contributions pendant cette phase, nous avons également constaté que certaines personnes désireuses de proposer des suggestions n'avaient pas répondu au sondage en ligne, probablement parce que cela leur avait semblé plus complexe que ce qu'elles pensaient. À l'issue du volet recherche et politiques publiques, nous avons lancé un second processus d'observations du public par le biais d'un formulaire simple où les personnes pouvaient proposer leurs suggestions et leurs recommandations, sans devoir les classer dans une catégorie précise et sans avoir l'impression qu'on attendait d'elles de fournir des résultats de recherches pour les étayer. Nous voulions être certains d'éliminer le maximum d'obstacles pour maximiser le taux de réponse. Nous avons publié notre Guide de discussion en marge de ce second sondage.

Au total, nous avons reçu 231 observations supplémentaires sur différents sujets, via le sondage, par courriel, par téléphone, par courrier et via les médias sociaux. Nous avons clôturé ce processus le 10 octobre 2022, afin de nous laisser le temps d'examiner et de compiler l'ensemble des suggestions pour les intégrer à notre rapport final. Nous sommes reconnaissants envers l'ensemble des membres du public qui ont fourni des suggestions et des idées concernant la formulation de recommandations pour contribuer à accroître la sécurité de nos collectivités.

Conférences consultatives

Dans le cadre de nos travaux réalisés aux fins de notre mandat, qui s'intéressaient notamment aux personnes ou groupes susceptibles d'avoir été touchés de manière différenciée par les pertes massives, la Commission a préparé deux conférences consultatives lors de la phase 3 : la première, pour entendre des membres des communautés africaines de la Nouvelle-Écosse, et la seconde, des membres des communautés autochtones. Nous avons choisi le terme « conférence consultative » en référence à l'approche adoptée par la Commission royale d'enquête sur la poursuite intentée contre Donald Marshall Jr., un Mi'kmaq, en 1989⁶⁹. Ces conférences visaient à offrir aux commissaires et aux Participant(e)s la possibilité d'entendre des représentant(e)s de ces collectivités concernant des recommandations potentielles, et notamment de s'assurer au mieux que leurs différents points forts et expériences seraient pris en compte, respectueusement et en totalité, dans les recommandations de la Commission sur des questions relevant de son mandat.

Les conférences consultatives mettaient en évidence le fait que certains enjeux relevant de notre mandat, tels que les services de police et la violence, avaient des conséquences défavorables et disproportionnées sur les communautés autochtones et africaines de la Nouvelle-Écosse et sur les personnes appartenant à ces communautés. Il était important pour nous de recueillir directement les avis de membres de ces communautés concernant les incidences que les recommandations de la Commission pouvaient avoir sur leurs communautés et pour élaborer des recommandations qui ne leur porteraient pas involontairement préjudice.

Il était également important que ces communautés fassent valoir leurs souhaits sur la manière d'être consultées. Les membres des communautés autochtones ont proposé d'organiser leur conférence consultative sous forme de cercles de parole, avec des discussions concernant les sujets suivants : les pertes massives; cultiver la sécurité dans les collectivités; le rôle de la police et d'autres organisations; les services de police autochtones et les services de police au service des communautés autochtones; l'accès aux armes à feu; la violence fondée sur le sexe et la violence entre partenaires intimes; les besoins des collectivités, incluant les services adaptés à la culture; et la qualité et la stabilité des financements pour les services nécessaires aux collectivités.

La conférence consultative s'est tenue le 13 septembre 2022, dans le cadre des procédures de la Commission, et a été diffusée sur le site Web. Les membres des communautés autochtones qui ont participé à cette conférence incluaient des leaders

qui ont généreusement offert leur temps et leur expertise et qui ont grandement contribué à notre compréhension, notamment sur des questions telles que l'histoire de la mise en œuvre des recommandations issues de la Commission royale d'enquête sur la poursuite intentée contre Donald Marshall Jr. et les relations entre les responsables des services de police et les leaders des communautés autochtones de la Nouvelle-Écosse. La séance a commencé par un rituel de bienvenue et de purification pratiqué par l'aînée Marlene Companion et a été animée par Cheryl Copage-Gehue, conseillère à la participation des peuples autochtones de la Municipalité régionale de Halifax et Mi'kmaq de la Première Nation de Sipekne'katik, située près de Shubenacadie, en Nouvelle-Écosse. Noel Brooks et Luke Markie, membres de la Première Nation de Millbrook, ont participé au cercle. L'agresseur a traversé leur collectivité durant son carnage, le 19 avril 2020. La Première Nation de Millbrook est la collectivité d'appartenance de proches, amis et premiers répondants parmi les personnes les plus touchées, dont Connor Reeves, le fils de Corrie Ellison.

La Commission a souhaité organiser une conférence consultative avec les membres des communautés africaines de la Nouvelle-Écosse, de manière à prendre en compte leurs points de vue et leurs expériences dans le cadre des discussions concernant les recommandations potentielles. Cependant, cette séance a dû être annulée en raison d'incompatibilités de dates entre les procédures de la Commission et les autres engagements des représentant(e)s. La Commission a néanmoins pu recueillir des informations lors des entrevues que nous avons menées avec des membres des communautés africaines de la Nouvelle-Écosse, notamment via Avalon. Nous avons également entendu les membres de ces communautés lors de tables rondes, et nous avons continué de consulter ces représentant(e)s. Nous regrettons de ne pas avoir été en mesure de mieux adapter nos procédures pour permettre aux communautés de s'exprimer en fonction de leurs convenances.

Conversations communautaires

Au cours de la phase 3, l'équipe de la recherche et des politiques publiques et l'équipe de la mobilisation du public de la Commission ont organisé six conversations communautaires dans cinq collectivités de la Nouvelle-Écosse, pour discuter de questions touchant la sécurité communautaire. Ces conversations se sont déroulées à Great Village, à Onslow, à Debert, à Millbrook et à Truro. Nous avons reconnu que les membres des Infirmières de l'Ordre de Victoria (VON) jouent un rôle essentiel dans la sécurité des régions rurales de la Nouvelle-Écosse, et que les

pertes massives avaient eu de lourdes conséquences sur cette communauté. Deux de leurs collègues, Kristen Beaton et Heather O'Brien, ont été tuées le 19 avril 2020. C'est pourquoi nous avons également mené une conversation communautaire avec des membres de VON. Nous avons mis en place des mesures de soutien en matière de santé mentale pour toute personne qui le demandait pendant et après les rencontres. Lors de ces conversations, des membres des communautés ont évoqué leurs collectivités, les leçons tirées après les pertes massives et les obstacles actuellement rencontrés, et ont formulé des recommandations pour améliorer globalement la sécurité et le mieux-être. Les conversations communautaires ont permis à la Commission de mieux comprendre l'incidence des pertes massives sur le sentiment de sécurité et les leçons tirées de ces incidents dans différentes collectivités.

Chacune des conversations a abordé les défis et obstacles propres aux collectivités rurales de la Nouvelle-Écosse – en particulier, la nécessité de promouvoir un sentiment plus fort de cohésion communautaire et un meilleur soutien auprès de ces collectivités. Une suggestion proposait de créer un lieu ouvert où les membres des collectivités pourraient se réunir. Les participant(e)s ont également identifié des obstacles au sein de la collectivité qui compromettaient la sécurité, notamment l'absence d'espaces propices aux connexions communautaires, des moyens de transport limités pour accéder aux ressources communautaires, la stigmatisation, l'isolement et des problèmes de communication. Les membres ayant participé aux conversations communautaires ont également souligné la difficulté rencontrée par les personnes vivant dans les collectivités rurales pour accéder à un soutien rapide et approprié en matière de santé mentale et de deuil.

Certaines conversations ont donné lieu à des discussions évoquant un apparent rapprochement des collectivités depuis les pertes massives. Elles ont mis en avant les manières dont les collectivités se soutenaient mutuellement – par exemple, utilisation de caserne de pompiers comme lieux de regroupement communautaire et de filiales de la Légion comme espaces de rencontre. Quelques conversations se sont déroulées à peu près au moment de l'ouragan Fiona, et des personnes ont raconté que des membres de la collectivité s'étaient réunis pour se soutenir mutuellement lorsque leurs voisins n'avaient plus d'électricité, que des arbres étaient tombés dans leurs cours ou qu'ils étaient aux prises avec d'autres situations d'urgence. Ces personnes ont qualifié cette coopération et ce soutien de ressource vitale pour la collectivité dans les moments difficiles.

Les membres du personnel de la Commission qui ont organisé ces conversations se sont attachés à les planifier de manière à satisfaire un grand nombre de

participant(e)s et ont essayé de structurer les séances de sorte à ne pas causer davantage de préjudices aux personnes touchées par les pertes massives. Ils se sont efforcés de trouver le juste équilibre entre les témoignages au sujet des conséquences durables des pertes massives et les discussions sur les améliorations potentielles de la sécurité des collectivités. Les conversations ont été transcrites et les membres du personnel ont préparé un rapport sommaire pour les commissaires (voir annexe A).

Consultations des parties prenantes

La Commission a animé huit consultations de parties prenantes avec des organisations dans toute la province pour discuter de recommandations qui contribueraient à accroître la sécurité des collectivités. Outre une rétroaction constructive, ces consultations ont également permis aux organisations communautaires d'échanger au sujet des défis et des stratégies en matière de ressources. En poursuivant cette collaboration, elles pourront consolider leurs réseaux via lesquels les recommandations de la Commission pourront être mises en œuvre afin d'améliorer la sécurité des collectivités.

Notre équipe de la recherche et des politiques publiques et notre équipe des communications et de la mobilisation du public ont animé ces séances virtuelles pour permettre aux organisations de toute la province de discuter de thèmes pertinents pour le mandat de la Commission. Des mesures de soutien en matière de santé mentale ont été mises en place pour toute personne qui le demandait pendant et après les rencontres. Parmi les participant(e)s figuraient SchoolsPlus, le Boys and Girls Club of Truro, Inspiring Communities, le YWCA Halifax, le Bridges Institute, le Atlantic Policy Congress of First Nations Chiefs, les services de santé mentale et de dépendances de l'IWK (Izaak Walton Killam Hospital for Children), Engage Nova Scotia, les Infirmières de l'Ordre de Victoria, le Antigonish Women's Resource Centre and Sexual Assault Services, le conseil de santé Along the Shore - Régie de la santé de la Nouvelle-Écosse et la Truro Housing Outreach Society. La plupart des consultations des parties prenantes ont souligné une diminution générale du sentiment de sécurité communautaire après les pertes massives.

Dans le cadre des consultations des parties prenantes concernant la violence fondée sur le sexe et la violence entre partenaires intimes, les participant(e)s ont discuté de thèmes tels que l'éducation précoce pour rompre avec une culture

de stigmatisation, les programmes et mesures de soutien pour les garçons et les hommes, l'autonomisation des femmes dans l'accès aux ressources, et la consolidation des capacités communautaires et des réseaux de soutien. Durant les consultations concernant l'éducation de la petite enfance et des jeunes sur la sécurité communautaire, les participant(e)s ont abordé des sujets tels que l'accès des enfants à des réseaux de soutien plus forts et à des possibilités accrues de défendre leurs intérêts, un plus grand sentiment de sécurité des enfants dans les établissements scolaires, la connexion des jeunes avec leurs collectivités grâce à des possibilités de participation plus nombreuses, le rôle avantageux de SchoolsPlus et le renforcement des thèmes touchant la sécurité communautaire dans les programmes d'éducation de la petite enfance. Les consultations sur la sécurité communautaire dans les collectivités rurales ont porté sur l'importance de prendre en compte les besoins fondamentaux des collectivités tels que la santé mentale, le logement, la sécurité alimentaire et d'autres facteurs contributifs socioéconomiques; d'intégrer davantage les services de police au sein de la collectivité; et d'élaborer un plan stratégique de sécurité communautaire en concertation avec les membres de la collectivité. Lors des consultations relatives aux services de soutien dans les collectivités rurales, les participant(e)s se sont intéressés au soutien en matière de santé mentale en cherchant à déterminer la manière de rendre ces services plus accessibles en temps opportun.

Les consultations des parties prenantes ont permis d'engager des conversations entre les organisations pour faciliter le développement de réseaux, les échanges d'idées et les futures initiatives. La Commission a fait face à plusieurs défis pour organiser et mener ces séances, liés notamment à des problèmes de planification des différentes organisations et de chevauchements lorsque les représentant(e)s souhaitaient participer à plusieurs consultations. Les membres du personnel de la Commission ont également rencontré des difficultés pour orienter les conversations sur les solutions et les améliorations potentielles plutôt que sur les problèmes existants.

Les consultations des parties prenantes ont été transcrites et les membres du personnel ont préparé un rapport sommaire pour les commissaires (voir annexe A).

Les discussions encadrées par un animateur associées aux expériences et expertises du domaine favorisent une participation et une information fortes.

Consultations avec les organisations agissant comme Participant(e)s



Une consultation avec les organisations agissant comme Participant(e)s lors de procédures publiques.

La Commission a réalisé des consultations avec des organisations agissant comme Participant(e)s, de manière à encourager les organisations d'un même secteur à échanger leurs points de vue et leurs perspectives, entre elles et avec les commissaires. Nous avons choisi d'organiser les séances sous forme de discussions, afin de faciliter et d'approfondir la compréhension de questions essentielles identifiées par les organisations. Comme pour notre Décision de participation, nous avons regroupé les organisations en fonction de leur objectif, de leur centre d'intérêt et de leurs caractéristiques, selon les catégories suivantes :

- Organisations de défense des victimes;
- Organisations de santé;
- Organisations de propriétaires d'armes à feu;
- Organisations de justice;
- Organisations basées sur le sexe; et
- Organisations liées à la police.

La Commission a préparé des questions pour permettre des discussions de groupe structurées entre les représentant(e)s des Participant(e)s. Nous souhaitons obtenir des contributions supplémentaires sur des questions essentielles et des options de réforme potentielles pour aider les commissaires à formuler des recommandations efficaces et porteuses de sens dans le cadre de notre mandat. Les organisations participantes ont également réalisé des présentations et de courtes observations orales pendant ces séances. Les consultations ont suivi la même forme que celle généralement adoptée pour nos procédures publiques, similaire à des tables rondes, et ont été diffusées sur le site Web. Les organisations participantes ayant fait part d'un intérêt pour des questions en lien avec les services de police ont également eu la possibilité de participer aux tables rondes de la phase 3 concernant les services de police communautaires, la structure des services de police de la Nouvelle-Écosse et la supervision, la surveillance et la responsabilité de la police.

La consultation des Participant(e)s avec les organisations de défense des victimes a porté sur les pratiques exemplaires consistant à adopter une approche axée sur les victimes dans le cadre de la planification et de la préparation d'une intervention en cas d'incident critique et à mettre en place des services de soutien après un incident critique. Cette consultation a réuni des représentant(e)s des Services d'aide aux victimes de la Division H de la GRC, du Groupe des personnes vulnérables des services de police contractuels et autochtones de la GRC, des Services d'aide aux victimes du ministère de la Justice de la Nouvelle-Écosse, du Centre canadien de ressources pour les victimes de crimes et de l'Association canadienne des chefs de police (Groupe de travail national sur le soutien aux victimes du terrorisme et de la violence massive). Elle a également inclus une présentation de l'inspecteur Thomas Warfield et de l'agente-détective Helen Burton de la Police régionale de Peel concernant une initiative mise en œuvre par leur Bureau des pertes massives, qui consiste à ouvrir une ligne 1-800 pour permettre aux proches de signaler des personnes disparues au cours de pertes massives. Puis les membres du personnel tentent d'établir des liens entre les personnes disparues (vivantes, blessées ou décédées) et leurs familles. Cette ligne permet de soulager le 911, notamment lorsque des pertes massives sont toujours en cours. L'agente Danielle Bottineau, du Service de police de Toronto, a ensuite présenté une initiative de formation destinée au personnel de liaison auprès des familles.

Après ces présentations, les représentant(e)s des Participant(e)s ont été invités à proposer des suggestions sur les principes essentiels garantissant l'intégration efficace de diverses approches axées sur les victimes, et à participer à une

discussion de groupe structurée. Parmi les thèmes abordés au cours de cette discussion figuraient les types de soutiens nécessaires aux personnes, aux familles, aux premiers et seconds répondants et aux collectivités touchées par des pertes massives, le rôle des collectivités et des gouvernements dans la conception et la mise en place de ces soutiens, les manières d'intégrer une approche axée sur les victimes dans le cadre de la prestation de services, et les pratiques exemplaires en matière de soutien après des pertes massives.

La consultation avec les organisations basées sur le sexe était axée sur deux thèmes : d'une part, les mesures de prévention et non carcérales dans le cadre de la violence fondée sur le sexe et de la violence entre partenaires intimes et, d'autre part, les stratégies pour accroître la sécurité et le mieux-être des collectivités, avec la nécessité pour ces dernières d'être inclusives et de prendre en compte la situation et les besoins des personnes et communautés vulnérables et marginalisées. Cette consultation rassemblait des représentant(e)s d'Avalon, du FAEJ, de Wellness Within, de Hébergement Femmes Canada, la Transition House Association of Nova Scotia, du Be the Peace Institute, de Feminists Fighting Femicide, de Persons Against Non-State Torture, des Services d'aide aux victimes de la Division H de la GRC et du Groupe des personnes vulnérables des services de police contractuels et autochtones de la GRC (traite de personnes / femmes et filles autochtones disparues et assassinées). Elle a également inclus des présentations réalisées par les auteurs de deux rapports d'experts de la phase 3 : Katreena Scott, professeure à l'Université Western, auteure du rapport « When We Know Something Is Wrong: Secondary and Tertiary Intervention to Address Abuse Perpetration », et Nick Cardone, de Free Range Therapy, co-auteur avec Brian Braganza de « Conceptions of Masculinity and Violence Towards a Healthier Evolution of Men and Boys ».

Lors de la première discussion, axée sur les mesures de prévention et non carcérales dans le cadre de la violence fondée sur le sexe et de la violence entre partenaires intimes, les Participant(e)s ont pu exprimer leurs points de vue et proposer des suggestions concernant ces thèmes. La Commission a invité l'ensemble des Participant(e)s à échanger sur les défis et les obstacles rencontrés pour lutter contre la violence fondée sur le sexe et la violence entre partenaires intimes et sur les manières de les surmonter. Après cette conversation, une discussion de groupe structurée a été organisée autour des difficultés pour résoudre ces problèmes et des suggestions de recommandations pour y remédier, ainsi que sur les évaluations de leur incidence et les obstacles à la mise en œuvre de réformes.

À la suite de cette discussion, les Participant(e)s ont été invités à faire part de leurs idées et suggestions sur les questions d'égalité et de mieux-être et de sécurité communautaire. Nous leur avons posé trois questions pour guider la conversation : de quels soutiens et ressources les femmes, les enfants et les autres personnes vulnérables ont-ils besoin pour se sentir en sécurité et protégés contre la violence? Quels sont les besoins particuliers des régions rurales? Qu'est-ce qui aura le plus d'effet? Les réponses à ces questions étaient parfois liées aux stratégies policières, mais pouvaient s'étendre à d'autres domaines.

La consultation s'est terminée par une deuxième discussion de groupe structurée, au cours de laquelle les représentant(e)s se sont intéressés aux ressources et aux soutiens nécessaires aux femmes et aux enfants pour se sentir en sécurité et protégés contre la violence, notamment aux besoins particuliers des régions rurales. Les représentant(e)s ont également exprimé leurs points de vue sur ce que les prestataires de services devaient faire ou mieux comprendre pour contribuer à la sécurité communautaire dans les régions rurales, et sur la prise en compte des besoins des collectivités et des personnes vulnérables ou marginalisées dans l'élaboration et la mise en œuvre de politiques, de programmes et d'interventions adaptés.

La Commission a prévu des consultations des Participant(e)s structurées avec les organisations liées à la police, car un grand nombre des questions systémiques plus larges concernant les services de police devaient être abordées lors de nos tables rondes de la phase 3. Nous avons préparé les questions d'animation pour cette consultation de manière à permettre à ces organisations d'aborder d'autres enjeux prioritaires qu'elles avaient identifiés dans le cadre de conversations avec la Commission.

La Commission a convié les représentant(e)s du Service de police de Truro, de la Fédération de la police nationale, de la Nova Scotia Chiefs of Police Association (l'Association des chefs de police de la Nouvelle-Écosse), de la Division de la sécurité publique du ministère de la Justice de la Nouvelle-Écosse, du ministère des Services de la Nouvelle-Écosse et des services internes du gouvernement de la Nouvelle-Écosse et de la GRC (notamment l'Association des anciens de la Gendarmerie royale du Canada et le service de planification de la Division H) à participer à notre consultation. Nous avons commencé par une séance consacrée à l'éducation et à la formation, aux normes et aux soutiens aux policiers. La conversation a porté sur des questions liées aux effectifs de police et sur la manière de s'assurer que les policiers disposent des capacités et des ressources nécessaires pour accomplir parfaitement les tâches importantes confiées. Les discussions étaient notamment

axées sur la formation et les normes pertinentes pour le mandat de la Commission, en particulier sur l'intervention en cas d'incident critique, les services de police dans les collectivités rurales, la lutte contre la violence fondée sur le sexe et la violence entre partenaires intimes, l'identification des armes à feu et des munitions et le traitement des plaintes relatives aux armes à feu. D'autres discussions ont eu trait à l'accès des membres des services de police aux services de soutien dont ils ont besoin à la suite d'un incident critique. Après cette première séance, une discussion de groupe structurée s'est tenue avec comme thèmes le mieux-être, l'éducation et la formation et les normes.

La seconde séance était axée sur les ressources policières en Nouvelle-Écosse, tant financières qu'humaines, les moyens techniques, les problèmes d'équipements et la préparation et la gestion de ces ressources pour la prestation quotidienne de services de police, y compris l'intervention en cas d'incident critique. Elle a donné lieu à une discussion de groupe structurée autour de trois principaux thèmes, à savoir les ressources humaines, les équipements et la coopération entre les partenaires de la sécurité communautaire, notamment les services gouvernementaux, les organisations sans but lucratif et les services de police voisins.

La consultation des Participant(e)s avec les organisations de propriétaires d'armes à feu a porté sur la question de l'accès aux armes à feu au Canada après les pertes massives. Cette séance a réuni des membres de la Coalition canadienne pour le droit aux armes à feu, de l'Association canadienne pour les armes à feu, du Programme provincial des armes à feu au ministère de la Justice de la Nouvelle-Écosse, de la Coalition pour le contrôle des armes à feu, et de la Direction de la politique sur les armes à feu de Sécurité publique Canada. Le professeur Joel Negin a présenté son rapport d'expert : « Firearm Regulation in Australia: Insights from International Experience and Research ». Les représentant(e)s des Participant(e)s ont ensuite été invités à faire part de leurs observations et idées sur des orientations potentielles pour une réforme des services réglementaires et d'application de la loi, et à participer à une discussion de groupe structurée concernant des sujets tels que la réglementation de l'accès aux armes à feu au Canada et l'application des lois régissant la possession, l'importation et la cession des armes à feu.

La consultation des Participant(e)s avec les organisations de justice a regroupé des représentant(e)s de la British Columbia Civil Liberties Association, de la East Coast Prison Justice Society et du ministère de la Justice de la Nouvelle-Écosse (représenté par la directrice exécutive de la sécurité publique). Les Participant(e)s ont reconnu que les organisations de justice possédaient une expérience de travail

aux côtés des personnes marginalisées et des groupes en conflit avec la police ainsi que dans le système de justice au sens large. Dans le cadre de cette consultation, nous avons cherché à identifier des liens entre l'invisibilité et l'exclusion touchant les groupes marginalisés et les causes, contextes ou circonstances des pertes massives. La Commission a invité les représentant(e)s des Participant(e)s à échanger au sujet des obstacles institutionnels au changement structurel dans les services de police et la sécurité en Nouvelle-Écosse, ainsi que sur les défaillances de plusieurs modèles de surveillance juridique des services de police. Nous leur avons également demandé de nous parler des changements à apporter pour favoriser l'efficacité des mécanismes de surveillance policière, et des manières de mieux soutenir des approches non carcérales en matière de justice et de sécurité communautaire en Nouvelle-Écosse.

La consultation des Participant(e)s avec les organisations de santé devait aborder l'amélioration de la sécurité des collectivités et le mieux-être du point de vue de ces organisations, ces dernières faisant partie intégrante des réseaux de sécurité communautaire. Les thèmes devaient inclure la prestation de services aux collectivités après les pertes massives, la sécurité en milieu de travail et le risque de violence pour les travailleurs communautaires, ainsi que les perspectives et recommandations en matière de violence fondée sur le sexe et de violence entre partenaires intimes. Malheureusement, en raison de contraintes de calendrier et de temps, cette consultation n'a pas eu lieu.

Les Participant(e)s devraient être invités à collaborer avec le personnel en charge de l'enquête pour identifier les questions essentielles et le format à adopter pour les consultations sur les recommandations.

Séances en petits groupes de personnes et de membres de familles agissant comme Participant(e)s

La Commission a organisé 15 séances en petits groupes incluant les membres des familles de ceux et celles qui ont perdu la vie au cours des pertes massives les 18 et 19 avril 2020, ainsi que certains des survivant(e)s. Entre la fin août et la fin

septembre 2022, nous avons rencontré, principalement en personne, 20 membres de 12 familles différentes.

Nous nous étions réunis avec de nombreux proches durant le printemps et l'automne 2021 afin de discuter des travaux de la Commission. Au cours de ces discussions, nous nous étions engagés à leur offrir par la suite la possibilité de nous faire directement part de leurs points de vue au sujet des pertes massives. Nous avons fait preuve de flexibilité dans la manière d'honorer notre engagement, et il a été difficile de trouver le format adéquat et le moment approprié. C'est tout naturellement que nous avons commencé et terminé nos travaux par des rencontres avec ce groupe de personnes les plus touchées par les pertes des 18 et 19 avril 2020 (une liste de ces rencontres figure au document supplémentaire R).

Ces séances en petits groupes avaient pour objectif d'entendre les membres des familles et les survivant(e)s parler de leurs expériences au moment de rechercher des informations et un soutien pendant et après les pertes massives. Les commissaires avaient besoin de connaître ces informations pour formuler des recommandations efficaces et pragmatiques, afin d'aider à l'avenir les familles touchées par des pertes massives.

La séances en petits groupes ont abordé trois questions :

- Que souhaitez-vous nous dire au sujet de votre expérience lorsque vous avez cherché à obtenir des informations et un soutien pendant et juste après les pertes massives?
- Quelles questions essentielles doivent, selon vous, être prises en compte par la Commission dans le cadre de la formulation de nos recommandations?
- Existe-t-il d'autres éléments importants dont la Commission devrait avoir connaissance s'agissant de votre expérience au moment de rechercher des informations et un soutien pendant et après les pertes massives?

Nous avons envisagé d'entendre les membres des familles et les survivant(e)s au cours de séances en petits groupes en juin 2022, planifiées de manière à nous aider dans le cadre des activités de la phase 2 consacrées à la partie soutien après les pertes massives de notre mandat. Cependant, lorsque la Commission a organisé une séance d'information avec les membres des familles le 10 mai 2022, concernant l'approche proposée pour les séances en petits groupes, un certain nombre d'entre

eux ont fait état de leurs préoccupations concernant le format et l'organisation des séances prévues. S'est ensuivi un long processus de consultations, au cours duquel plusieurs Participant(e)s se sont réunis avec les membres du personnel de la Commission et ont exprimé leur souhait de s'entretenir avec les commissaires ultérieurement dans un cadre plus privé. Certains s'étaient fortement opposés à ce que leurs séances soient diffusées sur le site Web. D'autres ne souhaitaient pas rencontrer les commissaires si d'autres familles étaient présentes. Finalement, nous avons planifié plusieurs séances à la fin août et au cours du mois de septembre.

Comme cela avait été demandé, nous avons rencontré les familles séparément, plutôt que conjointement, au cours d'une même séance. Les membres des familles pouvaient assister aux séances en personne, à Truro ou à Halifax, ou via vidéoconférence, communiquer plus ou moins de renseignements et faire une pause selon leur convenance. Compte tenu du refus de certaines familles d'organiser les rencontres en public, les séances n'ont pas été incluses dans les diffusions en direct des procédures publiques. Conformément à l'obligation légale de transparence de la Commission, les membres du personnel ont procédé à un enregistrement audio de chaque séance. Les transcriptions des séances ont été réalisées en anglais et en français et ont été publiées sur le site Web de la Commission comme documents publics. Les membres du personnel de la Commission ont animé les séances, chacune d'une durée d'une heure. Les avocat(e)s des Participant(e)s et une personne de soutien pouvaient assister aux séances à la discrétion de chaque famille, mais sans prendre la parole. Malheureusement, l'enregistrement de notre séance avec Clinton Ellison et Connor Reeves a été écrasé avant d'avoir été enregistré, et la Commission et le personnel technique ont fait tout leur possible pour le récupérer. Les avocat(e)s de la Commission ont contacté ceux de Clinton Ellison et de Connor Reeves pour présenter des excuses au nom de la Commission. Malgré l'absence de transcription, la Commission a écouté très attentivement leurs témoignages pendant la séance et a tiré profit des informations communiquées.

Les discussions encadrées ont porté sur les systèmes destinés aux familles au cours des pertes massives, les mesures de soutien et les services qui ont été les plus utiles aux familles, et les lacunes et problèmes à résoudre. Les membres des familles ont été invités à faire part de leurs points de vue sur tout sujet souhaité. Les séances ont abordé les communications après les pertes massives avec les familles, les avis de décès d'un proche parent, les services et mesures de soutien en matière de santé mentale, le rôle des agents de liaison auprès des familles, la logistique après les pertes massives, et le soutien apporté par les médecins légistes et les services d'aide aux victimes.

Dans l'ensemble, les séances se sont révélées très constructives et les Participant(e)s ont saisi cette occasion pour faire part de leurs expériences et de leurs attentes, parfois non sans une grande émotion. Certains Participant(e)s ont également émis des critiques à l'égard de la procédure de la Commission et des décisions et mesures que nous avons adoptées en tant que commissaires. Chaque séance était unique, et toutes ont représenté une importante contribution en aidant cette Commission à formuler des recommandations porteuses de sens, axées sur les personnes et efficaces.

Consultations thématiques de personnes et de membres de familles agissant comme Participant(e)s

Les consultations thématiques des personnes et des membres des familles agissant comme Participant(e)s organisées par la Commission ont offert aux personnes les plus touchées une autre possibilité de rencontrer les commissaires pour discuter des recommandations potentielles concernant des questions particulières qu'ils considéraient comme prioritaires. Cette invitation à consultation de la phase 3 a été lancée en complément de l'occasion offerte aux avocat(e)s des Participant(e)s de présenter leurs observations orales et écrites formelles à la fin des procédures publiques de la Commission. Il était important selon nous de permettre des échanges de points de vue et d'idées dans un cadre moins formel. C'est pourquoi ces séances étaient ouvertes aux Participant(e)s (personnes et membres des familles) qui souhaitaient exprimer leurs avis sur des questions plus larges et pertinentes pour notre mandat.

Les séances en petits groupes ont dans un premier temps porté sur les expériences personnelles vécues pendant et juste après les pertes massives, puis ont été élargies aux échanges sur les recommandations. Au cours de ces séances, la discussion s'est davantage intéressée aux enjeux qu'aux expériences. Certains Participant(e)s ont choisi d'assister à une séance en petit groupe ainsi qu'à la consultation de groupe; d'autres ont préféré participer soit à l'une, soit à l'autre; d'autres encore n'ont pas pris part à ces activités de la phase 3.

Ces consultations avaient pour objectif d'entendre les personnes les plus touchées concernant les questions, selon elles, à prendre en compte en priorité par la Commission pour formuler des recommandations qui pourraient aider, à l'avenir, à intervenir dans le cadre de tels incidents et à prévenir ces incidents. Par

exemple, certains membres des familles ont souhaité s'exprimer au sujet des armes à feu ou des alertes d'urgence et autres communications publiques des premiers répondants. Nous avons apprécié la tenue d'une conversation avec les personnes concernées afin d'élaborer un mécanisme de consultation conforme à leurs intérêts exprimés.

Le format et l'ordre du jour de ces consultations ont été définis en fonction des intérêts formulés par les Participant(e)s. Cependant, nous avons prévu organiser ces séances autour de questions essentielles pour le mandat de la Commission. En concertation avec les personnes les plus touchées et leurs avocat(e)s, la Commission a établi une liste de thèmes et de sujets pour guider ces conversations. Les thèmes incluaient les communications avec le public pendant une situation d'urgence, les mesures de soutien aux personnes, aux familles, aux premiers répondants et aux collectivités après des pertes massives, la prévention de la violence fondée sur le sexe et de la violence entre partenaires intimes, la réglementation de l'accès aux armes à feu, la réglementation du matériel de police, l'amélioration de la sécurité communautaire et du mieux-être, la transformation de la structure et de l'approche actuelles des services de police et les défis associés à la mise en œuvre des changements.

Nous avons organisé deux séances de consultation avec des personnes et des membres des familles agissant comme Participant(e)s, toutes deux à Truro. Certaines personnes ont assisté virtuellement à l'une d'entre elles. Les séances n'étaient pas accessibles au public ni diffusées sur le site Web. La Commission a réalisé des transcriptions de chaque séance, qui ont été versées au dossier public. Le tableau suivant décrit l'étendue des activités de la phase 3 de la Commission.

Activités de la phase 3

Activité	Public	Objectif	Accès
Observations du public	Toute personne concernée	Permettre aux membres du public de faire part de leurs suggestions concernant les travaux de recherche connexes et les changements potentiels qui devraient être apportés, selon eux, pour mieux protéger leurs collectivités, ainsi que sur les recommandations qu'ils souhaitaient que nous envisagions.	L'ensemble des observations ont été passées en revue en interne, classées en catégories et communiquées aux commissaires pour examen.
Conférences consultatives	Personnes ou groupes potentiellement touchés de manière différenciée par les pertes massives	Offrir aux commissaires et aux Participant(e)s la possibilité d'écouter des représentant(e)s de ces collectivités concernant des recommandations potentielles, et notamment de s'assurer au mieux que leurs différents points forts et expériences soient pris en compte, respectueusement et en totalité, dans les recommandations de la Commission sur des questions relevant de son mandat.	Diffusion sur le site Web dans le cadre des procédures publiques
Conversations communautaires	Membres des collectivités suivantes : Great Village, Onslow, Debert, Millbrook et Truro, employés de VON	Permettre à la Commission de mieux comprendre, selon une perspective locale, l'incidence des pertes massives sur le sentiment de sécurité et les leçons tirées des pertes massives dans différentes collectivités.	Les conversations ont été transcrites et les membres du personnel ont préparé un rapport sommaire pour les commissaires.

Activité	Public	Objectif	Accès
Consultations des parties prenantes	Principales organisations parties prenantes de la province	Discuter de recommandations ayant le potentiel d'accroître la sécurité communautaire. Outre une rétroaction constructive, ces consultations ont également permis aux organisations communautaires d'échanger au sujet des défis et des stratégies en matière de ressources.	Les consultations des parties prenantes ont été transcrites et les membres du personnel ont préparé un rapport sommaire pour les commissaires.
Consultations des organisations agissant comme Participant(e)s	Organisations agissant comme Participant(e)s regroupées en fonction de leurs objectifs, centres d'intérêt et caractéristiques	Obtenir des contributions supplémentaires sur des questions essentielles et des options de réforme potentielles, pour aider les commissaires à formuler des recommandations efficaces et porteuses de sens dans le cadre de discussions de groupe structurées entre les représentant(e)s des Participant(e)s, de présentations et de courtes observations orales fournies par les Participant(e)s.	Diffusion sur le site Web dans le cadre des procédures publiques
Consultations thématiques des personnes et des membres des familles agissant comme Participant(e)s	Personnes et membres des familles agissant comme Participant(e)s	Offrir aux personnes les plus touchées une autre possibilité de rencontrer les commissaires pour discuter des recommandations potentielles concernant des questions particulières qu'elles considéraient comme étant prioritaires. Les discussions se sont davantage intéressées aux enjeux qu'aux expériences.	Les séances n'étaient pas accessibles au public ni diffusées sur le site Web. La Commission a réalisé des transcriptions de chaque séance, qui ont été versées au dossier public.

Fin des procédures et passage à la rédaction du rapport

La dernière semaine des procédures publiques de la Commission s'est tenue à Truro, à la fin septembre 2022. Nous devons recueillir les dernières observations orales des Participant(e)s, du 19 au 22 septembre, lorsque le gouvernement a annoncé que le 19 septembre serait un jour de deuil national en l'honneur de la Reine Elizabeth II. Heureusement, les membres du personnel de la Commission ont pu prolonger la séance à Truro d'une journée, soit jusqu'au 23 septembre – date à laquelle l'ouragan Fiona devait frapper la Nouvelle-Écosse. Bien que l'ouragan ne soit arrivé que dans la soirée, il a été nécessaire d'effectuer un énorme travail de planification et de nombreuses tâches dans l'urgence pour terminer nos travaux le plus tôt possible. Au matin du dernier jour d'une enquête qui était principalement axée sur les alertes publiques, toutes les personnes présentes avaient reçu une alerte publique sur leurs téléphones cellulaires les avertissant d'une tempête imminente. L'ouragan Fiona s'est révélé être un phénomène météorologique extrême. De nombreuses collectivités parmi celles les plus touchées par les pertes massives ont subi de nouveaux dommages liés à la tempête.

Les Participant(e)s ont présenté leurs observations orales finales du 20 au 23 septembre, tandis que leurs observations écrites finales devaient initialement être reçues le 7 octobre. Cependant, dans la mesure où la Commission a proposé d'autres pièces à conviction lors d'une dernière procédure publique virtuelle le 27 octobre, les Participant(e)s ont été invités à présenter leurs observations écrites finales le 28 octobre. Nous avons également accepté les observations des Participant(e)s concernant les documents supplémentaires le 14 novembre.

Le 23 septembre 2022, soit le dernier jour des procédures publiques, les commissaires ont présenté leurs observations finales⁷⁰. À ce stade, nous avons décidé d'expliquer tout le chemin parcouru ensemble, tout ce que nous avons appris jusqu'à présent, et les prochaines étapes de notre processus.

Depuis le début, nous avons fait face à un immense défi, à un mandat d'une très grande ampleur et à un calendrier ambitieux nous imposant d'accomplir notre travail en seulement deux ans. Comme nous l'avons expliqué, notre processus a été pensé de manière à assurer à la Commission souplesse et efficacité – pour mener les enquêtes, assigner des témoins à comparaître et des documents à produire, et rechercher les causes profondes des pertes massives survenues en avril 2020 dans

le cadre de vastes travaux fondés sur la recherche et les politiques publiques. Notre approche a favorisé le chevauchement des différentes phases de nos travaux tout en permettant de s'appuyer les unes sur les autres. Au total, nous avons produit 31 documents fondamentaux, interrogé plus de 250 personnes (dont 80 policiers), entendu 60 témoins (dont des membres de la GRC, des premiers répondants, des experts et des membres de collectivités) et organisé 21 tables rondes avec plus de 100 experts et 22 rapports commandés⁷¹. Nous avons reconnu le rôle essentiel joué par les Participant(e)s au cours des trois phases du processus d'enquête. Nous avons également exprimé toute notre gratitude aux 900 membres du public qui ont fait part de leur expérience vécue au cours des pertes massives dans le cadre de notre sondage en ligne. Nous saluons le temps et l'engagement consacrés par toutes ces personnes dans les travaux de la Commission et du bénéfice retiré pour l'intérêt public.

Nous avons expliqué que nous travaillions désormais à l'élaboration du rapport final, lequel comprendrait des recommandations claires, pragmatiques et réalisables formulées à partir de tout ce que nous avons appris sur ce qui s'était passé les 18 et 19 avril 2020, et sur la manière et les raisons pour lesquelles ces pertes massives avaient eu lieu. Les recommandations serviraient de base aux membres de nos gouvernements, de nos institutions et de nos collectivités pour agir immédiatement après la publication de notre rapport final qui, comme nous l'avons précisé, devrait être mis à la disposition du public, en anglais et en français, le 31 mars 2023.

Bien que la majeure partie de nos procédures publiques aient pris fin le 23 septembre, les travaux de la phase 3 de la Commission se sont poursuivis jusqu'à la fin septembre 2022, avec la tenue de consultations avec des groupes de parties prenantes et dans les collectivités touchées afin de recueillir des contributions concernant les recommandations potentielles. Les membres du personnel de la Commission ont organisé ces séances supplémentaires en petits groupes avec des personnes directement touchées par les pertes massives et des membres des collectivités.

Nous avons planifié une dernière journée de procédures publiques virtuelles le 27 octobre 2022, pour permettre à la Commission de marquer un grand nombre de documents (plus de 2 000) comme pièces à conviction. Nous avons reçu tardivement des documents de la part du procureur général du Canada et de la GRC. De plus, certains Participant(e)s souhaitaient marquer comme pièces à conviction des documents sur lesquels ils s'étaient appuyés pour rédiger leurs observations

finales; et les équipes de la Commission qui avaient examiné rétroactivement des documents voulaient s'assurer que nous disposerions d'un dossier complet pour élaborer le rapport final. Nous avons reçu une autre déclaration sous serment et deux pièces de correspondance trop tard pour les verser au dossier, le 27 octobre. Nous avons par la suite constaté que d'autres pièces de correspondance ainsi qu'une transcription d'entrevue et une évaluation des renseignements devaient également être marquée comme pièces à conviction. Nous avons émis des ordonnances de manière à procéder au marquage administratif de ces documents comme pièces à conviction (voir les documents supplémentaires I-7 à I-11).

Bien que nous n'ayons pas reçu tous les éléments demandés dans le cadre des assignations à la fin des procédures publiques, et que nous ayons dû programmer une autre entrevue avec le surint. pr. Chris Leather le dernier jour des procédures publiques pour étudier les questions soulevées dans la documentation divulguée tardivement, nous avons dû mettre fin à la production de documents le 4 octobre afin de pouvoir proposer aux Participant(e)s le dossier complet à temps pour déposer leurs observations écrites finales. Ces observations étaient initialement attendues pour la fin septembre. Cependant, nous avons repoussé la date de leur dépôt au 7 octobre et fixé la date de présentation des observations au 28 octobre. Nous avons également convenu de recevoir les observations concernant précisément les documents divulgués tardivement jusqu'au 14 novembre 2022, par souci d'équité, compte tenu de la quantité de ces documents tardifs. Nous avons supprimé l'accès à Relativity, la base de données documentaire, le 30 novembre 2022, pour l'ensemble des titulaires de licence, hormis pour l'équipe chargée de la rédaction du rapport.

En septembre, si la rédaction du rapport était bien engagée, la Commission s'est pleinement concentrée sur cette tâche une fois les procédures publiques clôturées. Nous devons passer en revue, analyser et évaluer une quantité considérable de documents et nous devons prendre des décisions importantes concernant les recommandations. L'ébauche complète devait être finalisée à la fin 2022, tandis que les tâches d'édition, de mise en passe, de codage d'accessibilité et de traduction devaient être réalisées au fur et à mesure, de manière à publier le rapport complet, en français et en anglais, le 31 mars 2023.

Préparation du rapport : demande de prolongation

En août 2022, la Commission a demandé et reçu l'approbation des gouvernements provincial et fédéral d'une prolongation pour présenter notre rapport final le 31 mars 2023, au lieu du 1^{er} novembre 2022. Au moment de notre demande, la Commission maintenait le rythme pour terminer nos procédures publiques à la fin septembre 2022 comme cela était prévu, et nous n'avons demandé aucun financement supplémentaire pour prolongation. La demande de prolongation concernait uniquement la rédaction de ce rapport final. Nous l'avons déposée pour un certain nombre de raisons :

- Le mandat établi par les gouvernements fédéral et provincial revêtait une vaste portée, et supposait un délai serré dès le début.
- Nous avons modifié à plusieurs reprises la date de début des procédures publiques pour laisser davantage de temps aux membres du personnel de la Commission et aux Participant(e)s d'examiner les documents. Nous savions qu'en dépit des modifications apportées au calendrier, ils devaient accomplir un travail considérable en un temps assez court.
- Les restrictions liées à la pandémie de COVID-19 ont retardé les campagnes de sensibilisation auprès des collectivités et ont affecté nos équipes, notamment en empêchant notre équipe d'enquêteurs(euses) de se rendre dans les collectivités les plus touchées.
- Parmi les dizaines de milliers de documents reçus dans le cadre du processus de divulgation, un grand nombre étaient mal classés, dépourvus d'un étiquetage clair et nous parvenaient en continu. Certains ne sont arrivés qu'au cours de la semaine qui a précédé le dépôt de notre demande de prolongation.
- Le rythme, le caractère imprévisible, et la quantité des documents divulgués ont fortement empêché la Commission de respecter les délais et d'avancer rapidement dans notre travail.

Le délai supplémentaire accordé nous a permis de terminer notre rapport final avec le soin et l'attention qu'il méritait. Nous voulions avoir la certitude que ce processus serait mené de façon exhaustive et que le rapport et nos recommandations seraient profitables à l'ensemble des Canadien(ne)s, notamment en contribuant à mieux protéger les collectivités au sein de notre pays.

CHAPITRE 5

Recommandations relatives aux futures enquêtes publiques

CHAPITRE 5 Recommandations relatives aux futures enquêtes publiques

Dans ce chapitre, nous formulons quelques recommandations à l'intention des futurs commissaires et des gouvernements qui les nomment.

Les points à prendre en compte lors de l'ouverture d'une enquête

Nous formulons ici deux recommandations principales : (1) que les commissaires nommés soient consultés avant le déclenchement de l'enquête, et (2) que les commissaires, une fois nommés, aient la possibilité de se préparer avant le début de leur travail officiel.

Recommandation Pr.1

PHASE PRÉALABLE À L'ENQUÊTE

La Commission recommande qu'il devrait y avoir une phase de consultation avant l'établissement d'une enquête. Au cours de cette phase, les gouvernements doivent proposer le(s) commissaire(s) et, conformément à une entente de confidentialité appropriée, les faire participer à une discussion sur le projet de mandat afin de s'assurer que celui-ci est réaliste*. En particulier, la portée du mandat doit être réalisable dans le délai imparti.

Nous encourageons également les gouvernements à clarifier les pouvoirs de l'enquête, tout en veillant à ce qu'elle bénéficie de la plus grande souplesse possible. Une telle clarté pourrait aider d'autres personnes à relever un défi auquel nous avons fait face, car nous étions limités par une disposition des décrets (examinés au chapitre 2, ci-dessus) nous interdisant d'interférer avec les enquêtes criminelles en cours. Cette disposition s'est avérée problématique, car nous ne savions pas quelles enquêtes étaient en cours et quelles accusations allaient peut-être être portées. Cette incertitude a retardé une partie de notre travail et a par la suite alimenté un discours public selon lequel notre processus pouvait être manipulé simplement par le dépôt d'accusations.

Les enquêtes nécessitent une dépense importante de fonds publics et il convient de comprendre ce qu'il faut faire pour mettre en place une institution temporaire afin qu'elle soit responsable de ces fonds publics. Une brève phase préalable à l'enquête sera non seulement un moyen efficace d'éviter les retards ultérieurs, mais aussi de mieux comprendre ce qui est exigé dans le décret et ce qui est nécessaire à l'indépendance de l'enquête. La possibilité préalable de s'entendre sur des délais convenables et des ressources suffisantes renforcerait, à long terme, l'indépendance d'une commission. En même temps, rien n'empêcherait un gouvernement d'annoncer son intention de créer une commission d'enquête et d'indiquer que des démarches préliminaires sont en cours.

* Il existe un précédent pour de telles discussions. Par exemple, dans le cadre de l'enquête Arar, le commissaire Dennis O'Connor et son avocat Paul Cavalluzzo ont négocié les termes du mandat (voir Bessner et Lightstone, *Public Inquiries in Canada*, supra note 3, p. 28-29 et 77-78).

Recommandation Pr.2

PHASE PRÉPARATOIRE

La Commission recommande qu'après une brève phase préalable à l'enquête, les décrets devraient prévoir une phase préparatoire de trois mois pour donner aux commissaires le temps (a) de mettre en place une infrastructure convenable comme les bureaux, les ordinateurs et les téléphones, (b) de créer un site Web, et (c) d'embaucher du personnel de soutien pour le démarrage. Ce n'est qu'alors que le compte à rebours du mandat se déclencherait jusqu'à la date d'échéance du rapport final.

Au cours de cette phase préparatoire, le ou les commissaires auraient également la possibilité de donner leur vision de l'accomplissement du mandat et de prendre part au processus de planification, afin de déterminer la façon dont ils pourraient orienter leur vision et la façon d'assurer le suivi du travail connexe en fonction des délais impartis. Une telle planification permettrait aux commissaires d'attribuer clairement les rôles et les responsabilités à leur personnel et de communiquer clairement les attentes dès le départ.

Étant donné le rythme rapide que connaissent toutes les enquêtes, les futurs commissaires bénéficieraient également de la présence d'une personne-ressource principale, telle qu'un chef de l'exploitation, chargée de coordonner le travail quotidien, d'améliorer la communication et la collaboration entre les équipes, de suivre les délais et de veiller à ce que les décisions prises soient appliquées. En collaboration avec le directeur exécutif/chef de l'administration, le chef de l'exploitation pourrait également rechercher des ressources supplémentaires si nécessaire pendant toute la durée des travaux de la Commission.

Parmi les premiers recrutements à effectuer pour soutenir le travail d'une enquête publique figurent ces trois postes essentiels à sa réussite : 1) le directeur des communications et des relations avec le public, 2) le chef de l'administration et 3) le chef de l'exploitation.

Un certain travail en amont aidera une commission à déterminer le type de structure à adopter. Les différentes commissions sont structurées de différentes façons, ce qui entraîne des expériences et des résultats différents. Cette différence commence par le nombre de commissaires nommés et s'étend à des éléments tels que la façon dont les équipes sont organisées. La gestion d'une enquête exige que l'on soit en mesure de travailler le plus efficacement possible, de mettre en place rapidement des équipes de travail et de les inciter à mettre les bouchées doubles, tout en intégrant de nouveaux membres au cours de l'enquête. Avoir la possibilité de planifier à l'avance le travail auprès du public (en particulier dans le cas d'une enquête conjointe fédérale-provinciale) porterait ses fruits et contribuerait à renforcer la confiance du public une fois que les activités tournées vers l'extérieur commenceraient.

Une enquête est un processus intrinsèquement indéterminé qui dépend, par exemple, de la nature du mandat, de l'approche adoptée par le ou les commissaires, du nombre de participant(e)s et du temps alloué pour mener à bien le mandat. Pour cette raison, l'approche doit être menée avec agilité dès le départ et s'adapter aux facteurs complexes et imprévus qui entraînent inévitablement des retards dans le processus. Une telle phase préparatoire permettrait d'éviter de demander des prolongations dans le contexte des enquêtes futures.

Dans le cadre de la présente enquête, nous nous sommes engagés dans des exercices de planification intensifs au début de 2021. Au cours de ces séances de planification, nous avons cerné les différentes composantes des travaux, les responsabilités et rôles généraux du personnel et les délais prévus. Toutefois, le rythme, le volume et les exigences du travail de fond ont rapidement pris le pas sur la phase de planification. L'expérience a alors consisté à « construire l'avion tout en le pilotant ». Or, des éléments structurels importants sont nécessaires pour planifier et mener une enquête publique, sans lesquels surviennent les risques en matière de communication, de confusion des rôles et de dédoublement des efforts – de même que, potentiellement, la nécessité d'une prolongation. De tels problèmes pourraient être évités si les commissaires disposaient préalablement de temps pour étudier le mandat, obtenir une rétroaction judicieuse, planifier et mettre en place l'infrastructure nécessaire pour accomplir le travail complexe et rapide qui suivra.

Les points à prendre en compte pour la production de documents

La production de documents n'est pas un processus nouveau; elle se répète avec une régularité marquée. Comme l'indique le chapitre 4, la façon dont la divulgation a été reçue a entraîné des délais et des sommes supplémentaires considérables en raison de l'augmentation du personnel nécessaire pour organiser, examiner et gérer les documents. Les problèmes que nous avons connus ne se limitent pas à la GRC et au procureur général du Canada, mais sont endémiques chez les institutions grandes et complexes lorsqu'elles sont parties prenantes d'un processus nécessitant la divulgation de documents. L'ampleur généralisée et énorme des défis en matière de divulgation représente une quantité de travail et des dépenses publiques démesurées. Or, les retards dans la divulgation complète et opportune affectent l'administration équitable de la justice. Ce défi permanent mérite une solution exhaustive, qui reconnaît le caractère collaboratif plutôt qu'accusatoire des enquêtes. Nous adressons les recommandations suivantes au procureur général du Canada, bien que les procureurs généraux des provinces et territoires souhaiteront peut-être aussi les adopter.

Nous formulons ici trois recommandations : que le procureur général du Canada (1) effectue une vérification externe indépendante; et (2) crée un organisme désigné pour la divulgation des documents. Nous recommandons également que (3) le gouvernement établissant l'enquête permette aux commissaires de donner des instructions sur la façon dont les documents doivent être produits. Enfin, nous présentons quelques suggestions pour améliorer la gestion quotidienne des documents et proposons aux institutions des lignes directrices concernant l'ouverture d'une enquête.

Recommandation Pr.3

LA RÉALISATION D'UNE VÉRIFICATION INDÉPENDANTE EXTERNE

La Commission recommande qu'une vérification indépendante externe des processus de gestion et de production de documents de la GRC et du procureur général du Canada soit effectuée, et que les résultats soient rendus publics.

Cette vérification informationnelle donnerait une idée de l'ampleur des problèmes en examinant les processus internes et en analysant des aspects tels que la question de savoir si et comment l'examen des privilèges est effectué, et le respect des pratiques exemplaires en matière de gestion des documents. Une vérification indépendante externe donnerait un aperçu de la mesure dans laquelle les problèmes peuvent provenir des structures et processus internes de la GRC ou de ceux du ministère du Procureur général. La vérification pourrait alors fournir un ensemble de pratiques exemplaires.

Recommandation Pr.4

LA CRÉATION D'UN ORGANISME DÉSIGNÉ POUR LA DIVULGATION DE DOCUMENTS

La Commission recommande la création d'un organisme désigné pour aider le procureur général du Canada dans la divulgation de documents de façon générale.

La divulgation de documents est compliquée et coûteuse; pourtant, l'obligation de divulgation se produit de manière répétée, que ce soit par le biais d'enquêtes, de recours collectifs ou d'autres mécanismes juridiques impliquant des acteurs gouvernementaux. Un organisme spécial pourrait développer les systèmes et l'expertise appropriés qui permettraient une plus grande efficacité et cohérence.

Un organisme désigné pour la divulgation de documents permettrait de résoudre les problèmes rencontrés par diverses parties qui demandent la divulgation et d'aider à prévenir les accusations de mauvaise foi à l'encontre des organismes gouvernementaux. Un tel organisme comprendrait le contexte différent d'un recours collectif ou d'un autre litige et d'une enquête publique aux fins de la divulgation. L'organisme serait mandaté pour gérer la production de documents pour toute procédure dans laquelle le gouvernement est impliqué et réaliserait une économie d'échelle en évitant de réinventer la roue chaque fois que la production est requise. Cet organisme serait au fait des nouvelles technologies en matière de gestion de documents.

Recommandation Pr.5

DES DIRECTIVES SUR LA FAÇON DONT LES DOCUMENTS DOIVENT ÊTRE PRODUITS

La Commission recommande que les commissions d'enquête publique devraient avoir la possibilité de donner des instructions sur la façon dont leurs participant(e)s doivent produire les documents en leur possession.

À titre d'exemple, les commissions devraient pouvoir exiger des participant(e)s qu'ils produisent des documents en une seule fois ou qu'ils produisent des documents électroniques originaux intacts dans leur format d'origine. Ce pouvoir devrait être réalisé par une modification législative des lois pertinentes régissant les enquêtes ou, à défaut, ce pouvoir devrait être inclus dans les décrets donnant lieu à l'ouverture d'une enquête.

Quoi qu'il en soit, les institutions qui détiennent des documents importants devraient, dès l'ouverture d'une enquête publique, prendre des mesures pour s'assurer que le personnel comprend parfaitement la portée de l'enquête et les types de documents susceptibles d'être demandés. Elles devraient s'attendre à recevoir des assignations à produire des documents et éventuellement, à témoigner. Il est important qu'elles se préparent à fournir ces informations tôt, en bonne et due forme, afin que le processus soit aussi efficace que possible, ce qui aidera toutes les personnes concernées.

Autres éléments à considérer

En plus des recommandations ci-dessus, nous aimerions faire les suggestions générales suivantes.

L'amélioration des activités quotidiennes

Un autre aspect d'une divulgation plus efficace réside dans l'amélioration du fonctionnement quotidien des systèmes de conservation et de gestion des documents dans les ministères et les organismes gouvernementaux. Améliorer les opérations de routine permettrait de faire passer les activités quotidiennes à plus grande échelle lorsque des exigences plus importantes, comme les enquêtes, se présentent. Comme indiqué ci-dessus, certains des défis en matière de divulgation découlent d'une mauvaise compréhension de ce qu'est une enquête et de la responsabilité d'une divulgation complète. En effet, l'obligation de produire des documents pour une enquête est plus *élevée* que dans un contexte de litige. Cette obligation n'est pas bien comprise par la profession juridique, qui tend, de par sa nature, à adopter une approche accusatoire. Voilà pourquoi un changement culturel est requis en plus de l'amélioration des systèmes. Un tel changement peut être réalisé par des dirigeants qui mettent en place des pratiques et des protocoles conformes à l'intérêt public.

Des lignes directrices en cas d'ouverture d'une enquête

En plus des changements quotidiens qui peuvent améliorer les capacités de réponse dans le cadre d'une enquête, nous suggérons que chaque fois qu'une enquête est ouverte, l'institution concernée et le procureur général devraient prendre les mesures et approches suivantes :

1. Reconnaître qu'une enquête publique n'est pas un autre dossier de litige; elle devrait entraîner un budget distinct de celui des dossiers de litige généraux, afin que les ministères concernés puissent y participer de façon appropriée.
2. Mettre en place un processus par lequel la direction et les membres des ministères/institutions concernés et leurs avocat(e)s sont informés de ce à quoi ils doivent s'attendre. En particulier, ils doivent savoir qu'une enquête publique est obligée d'agir dans l'intérêt public et ne peut pas déterminer les responsabilités civiles et pénales. Par conséquent, les institutions concernées doivent être prêtes à divulguer davantage de documents que dans le cas d'un dossier de litige.

3. Préparer la direction et les membres du personnel à comprendre la portée de l'enquête, à savoir quels types de documents seront probablement demandés, et à s'attendre à recevoir des assignations à produire des documents et à témoigner. Une connaissance de l'importance de se préparer à fournir ces informations tôt, en bonne et due forme, afin que le processus soit aussi efficace que possible, aidera toutes les personnes concernées.

CHAPITRE 6

Dépenses

CHAPITRE 6 Dépenses

Les médias et le public attendent des enquêtes qu'elles soient transparentes et indépendantes, notamment en ce qui concerne leurs dépenses et le coût de l'enquête. Cette attente pose un certain nombre de défis, car l'établissement des coûts des enquêtes comporte de multiples facettes. Dans notre cas, la Commission dirige une enquête conjointe, c'est pourquoi les coûts défrayés sont pris en charge par la province de la Nouvelle-Écosse et le Canada et sont assujettis à leurs calendriers de rapports financiers respectifs.

Toutes les commissions étant uniques, il n'est donc pas facile de faire des comparaisons de coûts ou de fixer des attentes quelconques. Bien que les pertes massives aient eu lieu en Nouvelle-Écosse, notre mandat avait une portée nationale, car les recommandations, notamment en ce qui concerne la GRC et la sécurité communautaire, auraient eu des répercussions nationales. Un certain nombre de facteurs entrent en ligne de compte dans les coûts d'une enquête, notamment les honoraires des avocat(e)s des Participant(e)s - un aspect important des enquêtes qui permet de s'assurer que les personnes et les groupes ayant un intérêt réel et direct peuvent participer sans aucun obstacle financier. Le nombre de jours de procédures, la portée du mandat et le personnel nécessaire pour mener à bien ce mandat dans le délai imparti sont également des éléments clés. Ainsi, comparer notre travail ou nos coûts à ceux de l'enquête médico-légale Desmond (2018)¹ ou même de la Commission d'enquête sur la tragédie de la mine Westray (1992)² (sans tenir compte du temps considérable qui s'est écoulé depuis) ne permet pas d'établir des comparaisons précises. Malgré la tâche importante décrite dans notre mandat et les obstacles créés par la pandémie de COVID-19, les coûts de la Commission étaient conformes à ceux d'enquêtes antérieures d'envergure et de portée similaires. Des enquêtes de portée et d'envergure similaires ressembleraient davantage à la Commission d'enquête sur le programme de commandites et les activités publicitaires (2004; également connue sous le nom de Commission Gomery)³, ou

à la Commission d'enquête relative aux mesures d'investigation prises à la suite de l'attentat à la bombe commis contre le vol 182 d'Air India (2006)⁴.

La Commission a collaboré avec le Bureau du Conseil privé pour prévoir les dépenses de l'enquête par exercice financier, fournissant ainsi une feuille de route détaillée du projet pour faciliter la planification financière et les approbations. Les dépenses de la Commission ont été conformes à la *Loi sur la gestion des finances publiques*⁵, y compris les règles du gouvernement fédéral concernant l'approvisionnement en biens et services. Tous les frais de déplacement du personnel de la Commission et des Participant(e)s et de leurs avocat(e)s étaient soumis aux directives du gouvernement fédéral en matière de voyages. La Commission a publié une mise à jour de ses dépenses pour les exercices financiers 2020/2021 et 2021/2022. Nous avons publié une mise à jour des dépenses sur notre site Web, qui comprenait une ventilation des dépenses depuis le début du mandat de la Commission (21 octobre 2020) jusqu'à la fin de l'exercice financier 2021/2022 (31 mars 2022) (voir document supplémentaire S). Nous nous étions engagés à afficher sur notre site Web une ventilation des dépenses au fur et à mesure qu'elles étaient disponibles auprès du gouvernement, et toutes les dépenses seront présentées dans le dossier public une fois notre travail terminé.

CHAPITRE 7

Conclusion

CHAPITRE 7 Conclusion

Pendant environ 13 heures, du samedi 18 avril au soir au dimanche 19 avril 2020 au matin, un homme, que nous appelons l'agresseur, a abattu 22 personnes résidant en Nouvelle-Écosse, dont l'une attendait un enfant. Il a également tiré sur deux autres personnes et les a blessées avant d'être tué par des agents de la GRC lors de la chasse à l'homme qui a suivi. Son carnage s'est étendu à plusieurs collectivités du centre de la province. En plus de ces décès et des blessures par armes à feu, de nombreux autres types de préjudices sont associés à ce déchaînement, et nous avons choisi le terme plus large de « pertes massives » pour les englober tous.

Nous avons commencé notre travail en décidant en priorité de rencontrer les personnes les plus touchées et de consulter d'autres personnes qui pourraient nous aider à concevoir une enquête publique efficace. Tout au long de notre travail, nous avons continué à chercher à favoriser la collaboration avec le public, avec les parties prenantes et entre les membres de notre propre personnel. Nous avons pleinement reconnu le fait que nous dirigeons une enquête *publique*, et nous avons reconnu l'importance de la confiance et de l'engagement du public dans notre travail.

Nous soulignons que le mot « public » est aussi important que le mot « enquête ». Nous croyons que notre capacité à remplir notre mandat avec succès dépendait de l'engagement du public dans les deux volets inséparables de notre travail :

- l'élaboration d'un compte rendu fondé sur des preuves de ce qui s'est passé, la façon dont les faits se sont déroulés ainsi que leurs causes;
- la formulation de recommandations prospectives en faveur des réformes qui contribueront à prévenir de futurs incidents et à y réagir s'ils devaient se reproduire.

Cet engagement fonctionnait dans les deux sens. Nous avons compté sur les membres du public pour nous fournir des informations et des points de vue. Nous

avons également cherché à donner aux gens des informations adéquates pour qu'ils puissent se forger une opinion éclairée sur ce qui s'est passé. Enfin, nous avons voulu nous éloigner du désir de condamner pour envisager de façon plus constructive comment essayer de prévenir les pertes massives similaires à l'avenir – et de mieux y réagir si jamais elles devaient se reproduire.

C'est vous, membres individuels du public et groupes de la société civile, qui nous avez aidés à élaborer le meilleur rapport possible. Certes, notre travail est terminé, mais le vôtre se poursuit. Vous êtes les seuls à pouvoir continuer à demander des comptes aux gouvernements et aux institutions, pour faire en sorte que nos constatations deviennent des enseignements et soient suivies d'effets.

Voilà pourquoi nous concluons ce volume de notre rapport final par un appel à un engagement continu de chacun d'entre vous. Alors que nous partageons ce rapport final et que nous marquons la fin de notre mandat, il appartient à tous les Canadien(ne)s – y compris les décideurs, les institutions publiques, les groupes communautaires et les membres du public – de reprendre nos recommandations et d'en faire des actions concrètes pour que nos collectivités soient plus sûres partout au pays. Vous nous avez aidés à formuler des recommandations pertinentes, pratiques et durables pour l'avenir. Il est maintenant temps de les mettre en œuvre.

Remerciements

Les habitants de la Nouvelle-Écosse, du Canada, des États-Unis et d'ailleurs ont été choqués, horrifiés et attristés par les pertes massives. Pourtant, bien que la tristesse se soit étendue comme l'onde d'une vague au sein des familles et des collectivités touchées, la gentillesse, la compassion et la volonté commune de nombreuses personnes de nous aider dans notre travail se sont également manifestées.

Nous reconnaissons que notre travail en Nouvelle-Écosse faisait de nous des invités en Mi'kma'ki, le territoire ancestral et non cédé des Mi'kmaq. Nous sommes reconnaissants de la présence et du soutien de l'aînée mi'kmaq Marlene Companion tout au long des procédures de la Commission.

Nous remercions les familles des personnes décédées d'être venues nous rencontrer et de nous avoir fait part des hommages rendus à leurs proches, ainsi que de leurs réflexions et de leurs expériences. Nous continuons à vous présenter nos profondes et sincères condoléances pour la perte de vos proches et nous partageons votre dévouement à rendre nos collectivités plus sûres en leur mémoire.

Merci également à tous les Participant(e)s et à leurs avocat(e)s. Vous avez joué un rôle essentiel, en consacrant de longues heures en dehors du cadre des procédures et en étant avec nous pendant les nombreux jours et semaines de procédures publiques. Nous restons frappés par la façon dont tous les Participant(e)s, en particulier les familles participantes, ont veillé les uns sur les autres pendant les procédures publiques. C'était inspirant à voir.

Nous rendons hommage à tous les intervenants qui ont répondu à l'appel de servir le public pendant et après les pertes massives. Que vous fassiez partie de la police, des pompiers ou des services de santé d'urgence ou d'autres prestataires de services de la société civile, nous apprécions votre courage et votre engagement continu à assurer la sécurité des personnes et à les aider dans les moments difficiles.

Au cours des entretiens et des procédures, nous avons entendu de nombreux témoins et d'autres personnes qui ont contribué à notre compréhension des événements. Nous savons qu'il reste difficile pour beaucoup de personnes de revisiter les pertes massives et les jours qui ont suivi. Beaucoup d'entre vous se sont exprimés en sanglot, communiquant des informations importantes qui allaient souvent à l'encontre de leurs propres intérêts ou de ceux de leurs employeurs. Vos souvenirs de ce qui s'est passé et vos points de vue sur les causes potentielles et les recommandations ont été déterminants pour notre travail et nous vous en sommes profondément reconnaissants.

Nous avons également entendu plus de 100 personnes qui ont pris part aux tables rondes, aux séances en petits groupes, aux consultations et autres conversations. Vous avez apporté à notre travail une expertise et une expérience d'une profondeur et d'une ampleur incroyables, en faisant la lumière sur des questions aussi vastes que complexes, et en nous aidant à tirer des leçons et à formuler des recommandations potentielles – y compris en nous rappelant de faire en sorte que les recommandations finales n'aient pas de répercussions disproportionnées ou involontaires sur les groupes défavorisés ou marginalisés.

Merci aux organismes communautaires qui ont rencontré l'équipe de la Commission et qui nous ont aidés à faire notre travail dans leurs collectivités en nous fournissant des soutiens essentiels, en nous mettant en contact avec les personnes nécessaires et en nous fournissant des informations pertinentes. Plus encore, pratiquement tous les conseillers ou services de counseling de la Nouvelle-Écosse contactés se sont inscrits au Programme de consultation pour victimes d'actes criminels afin d'apporter leur soutien.

Merci également aux membres des médias qui ont couvert les progrès de la Commission, y compris les procédures publiques, aidant ainsi le grand public à participer à nos travaux. Nous reconnaissons que vous avez dû faire face à des informations troublantes jour après jour et nous saluons votre engagement en faveur de l'ouverture et de la transparence, ainsi que votre volonté d'obtenir des réponses aux questions difficiles.

Notre travail n'aurait pas été possible sans l'aide de nombreux fournisseurs de services. Vous avez contribué à rendre notre enquête et nos procédures accessibles au plus grand nombre de personnes possible, en nous aidant dans la gestion des documents, la technologie, la diffusion sur le Web, la traduction française/anglaise, l'interprétation en langue des signes, la transcription, la sécurité et bien d'autres services.

Merci au public de la Nouvelle-Écosse, du reste du Canada, des États-Unis et d'ailleurs, pour votre engagement et votre participation à nos travaux. Nous sommes reconnaissants envers ceux d'entre vous qui ont pu se joindre à nous en personne lors des procédures, envers ceux qui ont assisté aux assemblées communautaires et envers tous ceux qui ont participé en ligne, qui nous ont envoyé des courriels ou qui nous ont téléphoné.

Nous avons également bénéficié de l'important travail des enquêtes antérieures, ainsi que des conseils avisés généreusement offerts par les commissaires et le personnel des enquêtes précédentes.

L'esprit du service public a brillé dans l'équipe de la Commission. Nous vous avons choisis pour votre expérience, votre expertise et votre professionnalisme. Mais nous avons également recherché et trouvé en chacun de vous une qualité intangible, à savoir l'engagement envers le service public. Nous vous avons demandé de faire de votre mieux et vous l'avez fait. Vous avez répondu à l'appel pour aider les autres et changer les choses, afin que toutes les vies interrompues et les souffrances endurées ne soient pas vaines. Vous avez consacré plus de deux ans de votre vie, dans des circonstances très difficiles, pour agir honorablement envers toutes les personnes touchées. Merci d'avoir apporté chaque jour au travail votre esprit curieux et votre cœur bienveillant. (Une liste des membres des équipes de la Commission figure au document supplémentaire T.)

Pour assurer notre indépendance, nous avons dû recruter de nombreux membres de l'équipe à l'extérieur de la Nouvelle-Écosse. Vous êtes venus au plus fort de la pandémie de COVID-19, pendant les périodes de confinement, ce qui vous a souvent contraint à vous isoler pendant des semaines à votre arrivée et, inversement, pendant des semaines les rares fois où vous êtes rentrés chez vous.

Ceux d'entre vous qui venaient de la Nouvelle-Écosse ont également dû faire face à des défis, notamment en composant avec les restrictions de santé publique et les tribulations qui ont accompagné la pandémie, suivies par les vastes répercussions de l'ouragan Fiona. Vous vous êtes également acquittés de vos tâches tout en étant plongés dans le chagrin constant qui a envahi vos collectivités.

En provenance de la Nouvelle-Écosse ou d'ailleurs, nous remercions tous les membres de l'équipe de la Commission. Peu importe l'heure du jour ou de la nuit, le fuseau horaire ou ce que vous aviez déjà dans votre emploi du temps, vous avez toujours répondu par un « oui » volontaire à nos demandes. Bien que rien ne puisse se comparer à la douleur vécue par les familles et les collectivités directement

touchées, votre travail a été ardu, intense et souvent pénible. Vous avez dû faire face à un contenu choquant, à du matériel pénible à consulter et à de lourdes responsabilités. Ce fut un parcours difficile non seulement pour vous, mais aussi pour vos familles et amis qui vous ont entourés et soutenus. Nous tenons également à tous les remercier.

Bien que le travail de la Commission soit terminé, nous espérons que nos conclusions et recommandations auront un impact positif et constructif à long terme, contribuant ainsi à rendre les collectivités plus sûres. Vous avez tous contribué à ce travail de façon concrète et nous avons été honorés de faire ce bout de chemin avec vous.

À chacun d'entre vous, nous exprimons notre sincère reconnaissance et vous adressons du fond du cœur tous nos remerciements.

Notes

CHAPITRE 1

Introduction – Objet du présent volume

1. *Canada (Procureur général) c. Canada (Commission d'enquête sur le système d'approvisionnement en sang au Canada)*, [1997] 3 RCS 440; *Phillips c. Nouvelle-Écosse (Commission d'enquête sur la tragédie de la mine Westray)*, [1995] 2 RCS 97.
2. Ronda Bessner et Susan Lightstone, *Public Inquiries in Canada: Law and Practice*, Toronto, Thomson Reuters, 2017. (Bessner et Lightstone, *Public Inquiries in Canada*), chapitre 3, et les sources qu'il contient; Stephen Goudge et Heather MacIvor, *Commissions of Inquiry*, Toronto, LexisNexis Canada, 2019, p. 160-169, et les sources qu'il contient.
3. Décret : Gouvernement du Canada, 21 octobre 2020 (Document supplémentaire A-1); Décret : Gouvernement de la Nouvelle-Écosse, 21 octobre 2020 (Document supplémentaire A-2).
4. Voir : Bessner et Lightstone, *Public Inquiries in Canada, supra*, note 2, p. 8-9 et 195-221; Voir aussi : *Dixon c. Canada (Commission d'enquête sur le déploiement des Forces canadiennes en Somalie)*, (*sub nomine Dixon c. Canada (Gouverneur en Conseil)*) [1997] 3 C.F. 169, (*sub nomine Dixon c. Canada (Commission d'enquête sur le déploiement des Forces canadiennes en Somalie)*) 149 DLR. (4e) 269 (Cour d'appel fédérale), autorisation de pourvoi rejetée (1998), (*sub nomine Dixon c. Commission d'enquête sur le déploiement des Forces canadiennes en Somalie*) 226 NR 400 (CSC), par. 14.
5. Ontario, Rapport de la Commission d'enquête sur Elliot Lake, 2e Partie : *L'intervention d'urgence et l'organisation de la Commission d'enquête* (Ontario, ministère du Procureur général, 2014) (Commissaire Paul Bélanger), p. 485.
6. Voir par exemple : *Phillips c. Nouvelle-Écosse (Commission d'enquête sur la tragédie de la mine Westray)*, [1995] 2 RCS 97, par. 116-118.
7. Pour la Décision de participation, voir les Documents supplémentaires D. La mise à jour et les remarques publiques sont reproduites dans l'annexe A.
8. Comme décrit ailleurs dans ce rapport, notre indépendance a été remise en question à plusieurs reprises, y compris par le premier ministre de la Nouvelle-Écosse. Malgré tout, nous avons continué de résister fermement à toutes tentatives d'exercer une influence extérieure indue sur la Commission.
9. Bessner et Lightstone, *Public Inquiries in Canada, supra*, note 2, p. 85.
10. Voir la loi fédérale *Loi sur les enquêtes*, LRC 1985, ch. I-11, art. 7-8, ainsi que la loi provinciale *Public Inquiries Act*, RSNS 1989, ch. 372, art. 4-5.

CHAPITRE 2

Création de la Commission des pertes massives

1. *Loi sur les enquêtes*, LRC 1985, ch. I-11, art. 7-8; *Public Inquiries Act*, RSNS ch. 372, art. 4-5.
2. La troisième personne, l'honorable Anne McLellan, a décliné la nomination lorsque les gouvernements ont transformé l'examen indépendant en enquête publique.
3. *Loi sur les enquêtes*, LRC 1985, ch. I-11 (loi fédérale).
4. *Public Inquiries Act*, RSNS 1989, ch. 372 (loi de la Nouvelle-Écosse).
5. Voir par exemple : Nouvelle-Écosse, Enquête réparatrice sur l'orphelinat Nova Scotia Home for Colored Children : *Journey to Light: A Different Way Forward – Final Report of the Restorative Inquiry – Nova Scotia Home for Colored Children* (Nouvelle-Écosse : Province de la Nouvelle-Écosse, 2019), p. 1; Ontario, Commission Motherisk : *Pas d'impact mineur : La place des analyses capillaires dans la protection de l'enfance* (Toronto : ministère du Procureur général, 2018), (commissaire Judith C. Beaman), p. ix; Canada, Enquête nationale sur les femmes et les filles autochtones disparues et assassinées : *Réclamer notre pouvoir et notre place : le rapport final de l'Enquête nationale sur les femmes et les filles autochtones disparues et assassinées* (Canada, juin 2019), (Enquête nationale sur les FFADA, *Réclamer notre pouvoir et notre place*), p. 1.
6. Voir par exemple : Barbara Tomporowski, Manon Buck, Catherine Bergen et Valarie Binder, « Reflections on the Past, Present, and Future of Restorative Justice in Canada », *Alberta Law Review*, vol. 48, no 4, p. 815-829, 2011. CanLIIDocs 149.16. Il faut noter que des principes de justice réparatrice sous-tendent l'approche réparatrice de la justice qui a été mise en œuvre dans le cadre du système canadien de justice pénale. Ces principes ne se limitent pas au seul contexte de la justice pénale et sous-tendent une approche réparatrice plus large et plus flexible qui s'applique à une multitude de contextes.
7. Par exemple, dans les écoles, dans le système de justice pénale pour les adolescents et dans le processus de résolution des plaintes relatives aux droits de la personne adopté par la Commission des droits de la personne de la Nouvelle-Écosse.
8. Voir par exemple : Jennifer A. Leitch, « Lawyers and Self-Represented Litigants: An Ethical Change of Role? » *Canadian Bar Review*, vol. 95, no 3, p. 669-705, 2017. CanLIIDocs 238.
9. Décision du 9 mars 2022 relative aux témoins proposés par les Participant(e)s en ce qui concerne les documents fondamentaux de Portapique (Document supplémentaire I-1), par. 38; voir aussi la discussion dans « Phase 1 – Séances publiques ».

CHAPITRE 3

Conception de l'enquête

1. Voir la liste des membres du personnel de la Commission (Document supplémentaire T). Notre site Web contient de courtes biographies de quelques membres de l'équipe de la Commission : <https://commissiondespertemassives.ca/a-propos/lequipe-de-la-commission/>.
2. Bessner et Lightstone, *Public Inquiries in Canada*, supra, note 2.
3. Enquête médico-légale sur la mort de Lionel Desmond, 2018, <https://desmondinquiry.ca/index.html>.
4. *Loi sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques*, SC 2000, ch. 5.
5. *Freedom of Information and Protection of Privacy Act*, SNS 1993, ch. 5.
6. *Loi sur la protection des renseignements personnels*, LRC 1985, ch. P-21s.
7. Mise à jour concernant les dépenses : Exercices financiers 2020-2021 et 2021-2022 (Document S).
8. Décision de participation, 13 mai 2021 (Document supplémentaire D-1), par. 31-38.
9. *Ibid.*, par. 37.
10. Voir l'addenda à la Décision de participation III, 26 novembre 2021 (Document supplémentaire D-4), ainsi que l'addenda à la Décision de participation V, 20 mai 2022 (Document supplémentaire D-6).
11. L'enquête sur le Red Hill Valley Parkway a abordé une question semblable en février 2020. Cette commission d'enquête municipale, mise sur pied en 2019, avait reçu des demandes de participation de la part de deux personnes qui avaient été personnellement touchées par les accidents tragiques survenus sur le Red Hill Valley Parkway, une autoroute près de Hamilton, en Ontario. L'enquête avait également reçu une demande de participation de la part d'un groupe d'avocats en train d'intenter une poursuite en recours collectif contre la Ville de Hamilton relativement aux accidents de la route ayant eu lieu sur la même autoroute. Pour expliquer son rejet de ces demandes, le commissaire Wilton-Siegel a insisté sur la distinction entre les groupes de victimes : les groupes impliqués dans des poursuites connexes qui leur procurent (ou procurent à leurs avocats) un motif financier afin de tenter d'obtenir certaines conclusions précises, et les groupes de citoyens préoccupés, capables de présenter à une commission d'enquête les différents points de vues des collectivités touchées et de compléter le rôle impartial des avocats de la commission. Le commissaire Wilton-Siegel s'est également interrogé sur le dédoublement des responsabilités des cabinets juridiques qui souhaitent s'impliquer dans les deux processus, notamment pour savoir si celui-ci « pourrait faire en sorte que l'enquête soit instrumentalisée à des fins autres que ceux du mandat de l'enquête, qui sont d'enquêter et de découvrir la vérité, ou faire en sorte que la portée et le mandat de l'enquête soient déformés ». *Reasons and Decision Concerning Participation and Funding* (12 février 2020), par. 77 : <[RHPVI Decision on Participation and Funding February 12.2020.pdf](#)>.
12. Règles de pratique et de procédure (Document supplémentaire C).
13. *Ibid.*, art. 3.

14. Formulaire de participation et d'aide financière (contient les Règles relatives à la participation et à l'aide financière) (Document supplémentaire B), art. 5.
15. Règles de pratique et de procédure (Document supplémentaire C), art. 11.
16. *Ibid.*, art. 25.
17. *Ibid.*, art. 26-30.
18. *Ibid.*, art. 52.
19. *Ibid.*, art. 68.
20. *Loi sur les enquêtes*, LRC 1985, ch. I-11.
21. *Ibid.*, art. 13.
22. *Canada (Procureur général) c. Canada (Commission d'enquête sur le système d'approvisionnement en sang au Canada)*, [1997] 3 RCS 440, par. 38-39.
23. *Ibid.*, par. 40.
24. Règles de pratique et de procédure (Document supplémentaire C).
25. Décret : Gouvernement du Canada, 21 octobre 2020 (Document supplémentaire A-1); Décret : Gouvernement de la Nouvelle-Écosse, 21 octobre 2020 (Document supplémentaire A-2).
26. Voir : Statement on Site Visit and Drone Work, 25 août 2021 (annexe A).
27. Voir : Exemples de mise à jour auprès des parties prenantes (annexe A).
28. Les directives relatives aux médias sociaux sont reproduites à l'annexe A.

CHAPITRE 4

Notre travail : Trois phases

1. Rapport d'investigation du coroner concernant le massacre à l'École polytechnique de l'Université de Montréal (1991), en ligne : https://www.bibliotheque.assnat.qc.ca/DepotNumerique_v2/AffichageNotice.aspx?idn=75738.
2. Voir : Jude McCulloch et JaneMaree Maher, « Understanding the Links between Gender-Based Violence and Mass Casualty Attacks: 'Private' Violence and Misogyny as Public Risk », 2022 (annexe B).
3. Voir : Barry MacKnight, « Structure of Policing in Nova Scotia », 2022 (annexe B).
4. Voir : Chris Davis, Cheryl McNeil et Peter Gamble, « Communications Interoperability and the Alert Ready System », 2022, (annexe B).
5. La *Loi sur les enquêtes*, LRC 1985, ch. I-11 (loi fédérale) et le *Public Inquiries Act* RSNS, 1989, ch. 372 donnent à la Commission le pouvoir d'assigner des témoins à comparaître, à fournir un témoignage oral ou écrit, et à « produire les documents et autres pièces qu'ils [les commissaires] jugent nécessaires en vue de procéder d'une manière approfondie à l'enquête dont ils sont chargés ».
6. *Loi sur les enquêtes*, LRC 1985, ch. I-11, art. 4; *Public Inquiries Act* RSNS, 1989, ch. 372, art. 4.
7. *Ibid.*, art. 4.
8. L'honorable John W. Morden, *Independent Civilian Review into Matters Relating to the G20 Summit*, Executive Summary and Recommendations (juin 2012) (le « rapport Morden »), p. 43.
9. Réclamer notre pouvoir et notre place : le rapport final de l'Enquête nationale sur les femmes et les filles autochtones disparues et assassinées (juin 2019), volume 1b, annexe 1, p. 242.
10. Par exemple, la Commission d'enquête sur la médecine légale pédiatrique en Ontario a utilisé de tels « rapports institutionnels » de manière efficace. Commission d'enquête sur la médecine légale pédiatrique en Ontario (Commission Goudge), *Rapport, Volume 4 : Processus d'enquête*, 2008, p. 665-666.
11. Lettre de Lori Ward, au nom du procureur général du Canada, adressée à Thomas Cromwell, « Re : Disclosure Issues » (24 juin 2022) : COMM0059357.
12. Règles de pratique et de procédure (Document supplémentaire C), art. 19.
13. Examen de l'agent indépendant concernant les plaintes de Susan Olive Butlin contre Ernie « Junior » Duggan (Division H, GRC, 19 décembre 2018) : COMM0063223.
14. Examen de l'agent indépendant concernant une fusillade impliquant la police - Peter DeGroot, (Division H, GRC, 31 janvier 2019) : COMM0065374.
15. Rapport sommaire concernant l'évaluation du mieux-être, (Division H, GRC, 30 septembre 2021) : COMM0062465.
16. Le critère de Wigmore vise à protéger des communications confidentielles; l'analyse se fait au cas par cas. Il peut être invoqué avec réussite si quatre éléments sont présents dans les circonstances particulières du document. Ces éléments sont les suivants : premièrement, les communications doivent avoir été transmises confidentiellement; deuxièmement, le caractère confidentiel doit être un élément essentiel au maintien complet et satisfaisant des rapports entre les parties; troisièmement, les rapports doivent être de la nature de

- ceux qui doivent être entretenus assidûment dans l'intérêt public; quatrième, les intérêts servis par la protection des communications contre la divulgation doivent être plus considérables que l'avantage de connaître la vérité et d'aboutir à une juste décision. John Henry Wigmore, *Evidence in Trials at Common Law*, McNaughton, révision, vol. 8 (Boston : Little, Brown, 1961); *Slavutych c. Baker*, [1976] 1 RCS 254; *R. c. Gruenke*, [1991] 3 RCS 263.
17. *Blank c. Canada (ministre de la Justice)*, [2006] 2 RCS 319.
 18. *Hudson Bay Mining and Smelting Co. c. Cummings*, 2006 MBCA 98.
 19. *Loi sur les enquêtes médico-légales*, L.M. 1989-90, ch. 30.
 20. *Hudson Bay Mining and Smelting Co. c. Cummings*, 2006 MBCA 98, par. 30-35.
 21. *Ibid.*, par. 47.
 22. *Ibid.*, par. 61-109.
 23. *Loi sur les enquêtes*, LRC 1985, ch. I-11, art. 4b.
 24. *R. c. Quesnelle*, [2014] 2 RCS 390.
 25. *Sherman (succession) c. Donovan*, 2021 CSC 25.
 26. *Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents*, L.C. 2002, ch. 1.
 27. La Police provinciale de l'Ontario a lancé une enquête sur cette fuite. L'enquête était toujours en cours au moment où les procédures de la Commission se sont terminées.
 28. Décision du 20 juin 2022 concernant les vidéos du Big Stop Videos (Document supplémentaire I-4).
 29. Commission d'enquête sur Elliot Lake, *supra*, note 5, p. 460.
 30. Les documents fondamentaux ont tous été déposés comme pièces à conviction et sont énumérés dans le Document L. Un exemple de document fondamental est inclus à l'annexe A.
 31. Bureau du premier ministre, *Statement on the Mass Casualty Inquiry*, en ligne : Nouvelle-Écosse (22 février 2022) <https://novascotia.ca/news/release/?id=20220222001>.
 32. Nous avons intentionnellement évité de tenir des audiences à ces dates, ainsi que les 18 et 19 de chaque mois. Lorsque la GRC a décidé de tenir un service commémoratif régimentaire pour la cap. int. Heidi Stevenson le mercredi 29 juin 2022, la Commission a respectueusement annulé les procédures publiques qui étaient prévues pour cette journée.
 33. L'équipe en matière de santé mentale a créé une gamme de ressources, dont des fiches-conseils. Ces ressources sont disponibles sur le site Web de la Commission : <https://commissiondespertesmassives.ca/aide/ressources/>. Des exemples de celles-ci sont également inclus à l'annexe A
 34. Nova Scotia 211, en ligne : <https://ns.211.ca/>.
 35. L'annexe numérique 1 contient le texte complet de ces remarques.
 36. Règles de pratique et de procédure (Document supplémentaire C), art. 46.
 37. La liste complète des pièces à conviction est reproduite à l'annexe C.
 38. Le Document supplémentaire N contient la liste complète des témoins, membres des séances en petits groupes et membres des panels.

39. Décision du 9 mars 2022 relative aux témoins proposés par les Participant(e)s en ce qui concerne les documents fondamentaux de Portapique (Document supplémentaire I-1).
40. Règles de pratique et de procédure (Document supplémentaire C), art. 43
41. Les décisions rendues relativement à ces observations sont respectivement présentées dans les documents suivants : Décision du 20 juin 2022 concernant les vidéos du Big Stop Videos (Document supplémentaire I-4); Décision du 17 juin 2022 concernant les demandes des Participant(e)s d'interroger des témoins (Document supplémentaire I-3); Décision du 24 mai 2022 concernant les demandes d'adaptation au titre de la règle 43 (Document supplémentaire I-2).
42. Commission Goudge, *supra*, vol. 4, p. 671, note 57.
43. L'honorable Wally T. Oppal, C.R., *FORSAKEN: The Report of the Missing Women Commission of Inquiry, Executive Summary*, 2012, vol. 1, p. 13.
44. James J. Igloliorte, *Final Report*, Commission d'enquête sur la recherche et le sauvetage au sol des personnes perdues et disparues à Terre-Neuve, 2021, p. 77.
45. *Final Report: Our Inquiry*, Royal Commission into Institutional Responses to Child Sexual Abuse in Australia, 2017, vol. 1, p. 24.
46. *Police Identity Management Act*, SNS, 2021, ch. 8.
47. Voir : Grete Dyb, Kristin Alve Glad, Ingebjørg Lingaas, et Synne Øien Stensland, « Survivors and the Aftermath of the Terrorist Attack on Utøya Island, Norway », 2022 (annexe B).
48. Voir : Bjørn Ivar Kruke, « An International Perspective on Critical Incident Response: Communications, Risk Planning, and Deployment », 2022 (annexe B).
49. Voir : Bethan Loftus, « Police Culture: Origins, Features, and Reform », 2022 (annexe B).
50. Voir : Laurence Alison et Neil Shortland, « Critical Incident Decision Making: Challenges of Managing Unique and High-Consequence Events », 2022 (annexe B).
51. Voir : Chris Davis, Cheryl McNeil et Peter Gamble, « Communications Interoperability and the Alert Ready System », 2022 (annexe B).
52. Voir : Curt Taylor Griffiths, « Interagency Communications, Cooperation and Interoperability Between Police Services and Between Police Services and Other Emergency Services: A Review », 2022 (annexe B).
53. Voir : Holly Campeau, « Culture in Police Organizations: Definitions, Research and Challenges », 2022 (annexe B).
54. Voir : Cal Corley et Chris Murphy, « Community-Engaged Rural Policing: The Case for Reform and Innovation in Rural RCMP Policing », 2022 (annexe B).
55. Voir : Benjamin Goold, « Exercising Judgment: Understanding Police Discretion in Canada », 2022 (annexe B).
56. Voir : Anna Souhami, « A Systematic Review of the Research on Rural Policing », 2022 (annexe B).
57. Voir : Karen Foster, « Crime Prevention & Community Safety in Rural Communities », 2022 (annexe B).
58. Voir : Blake Brown, « The History of Gun Control in Canada », 2022 (annexe numérique 2).

59. Voir : Joel Negin, Philip Alpers et Rebecca Peters, « Firearm Regulation in Australia: Insights from International Experience and Research », 2022 (annexe B).
60. Voir : Jaclyn Schildkraut, « Supporting Survivors and Communities After Mass Shootings: A Report Presented to the Mass Casualty Commission », 2022 (annexe B).
61. Voir : Tristan Bridges et Tara Leigh Tober, « Mass Shootings and Masculinity », 2022 (annexe B).
62. Voir : David Hofmann, Lorne Dawson et Willa Greythorn, « Core Definitions of Canadian Mass Casualty Events and Research on the Background Characteristics and Behaviours of Lone-Actor Public Mass Murderers », 2022 (annexe B).
63. Voir : Carmen Gill et Mary Aspinall, « Understanding Violence in Relationships », 2022 (annexe B).
64. Voir : Kristy Martire et Tess Neal, « Report on Rigorous Forensic Psychological Assessment Practices », 2022 (annexe B).
65. Voir : Katreena Scott, « When We Know Something Is Wrong: Secondary and Tertiary Intervention to Address Abuse Perpetration », 2022 (annexe B).
66. Voir : Brian Braganza et Nick Cardone, « Conceptions of Masculinity and Violence Towards a Healthier Evolution of Men and Boys », 2022 (annexe B).
67. Voir : Gayle MacDonald et Meredith Ralston, « The Health and Safety of Survival Sex Workers in Halifax and Truro, Nova Scotia », 2022 (annexe B).
68. Commission des pertes massives, transcription des procédures publiques (29 août 2022).
69. « Consultative Conference November 24-26, 1988 Edited Transcript of Proceedings », dans *Royal Commission on the Donald Marshall, Jr., Prosecution: Digest of Findings and Recommendations 1989*, vol. 7, *Nova Scotia Archives*, en ligne: <https://archives.novascotia.ca/marshall/report/#vol7>.
70. L'annexe A contient le texte complet de ces observations.
71. Au moment des observations finales, seulement 22 des rapports commandés avaient été déposés en tant que pièce à conviction. Le dernier rapport commandé a été déposé lors des procédures virtuelles du 27 octobre 2022.

CHAPITRE 6

Dépenses

1. Desmond Fatality Inquiry (2018), <https://desmondinquiry.ca/index.html>.
2. *The Westray Story: A Predictable Path to Disaster*, site Web du gouvernement de la Nouvelle-Écosse, en ligne : <https://novascotia.ca/lae/pubs/westray/>.
3. John Gomery, *Rétablir l'imputabilité – recommandations*, site Web du gouvernement du Canada, en ligne : publications.gc.ca/pub?id=9.688112&sl=0.
4. John C. Major, *Le vol 182 d'Air India : Une tragédie canadienne*, site Web du gouvernement du Canada, en ligne : https://publications.gc.ca/collections/collection_2010/bcp-pco/CP32-89-4-2010-fra.pdf.
5. *Loi sur la gestion des finances publiques*, LRC 1985, ch. F-11.